
présentée et soutenue le 11 décembre 1937

3, rue Soufflot, 3
1937



Digitized by the Internet Archive
in 2026

LES CHAMBRES DE COMMERCE

UNIVERSITÉ DE PARIS — FACULTÉ DE DROIT

LES CHAMBRES DE COMMERCE

THÈSE POUR LE DOCTORAT DE DROIT

présentée et soutenue le 11 décembre 1937.

PAR

M. HERSCHER

JURY. . { Président : M. MESTRE
Suffragants : { M. LAFERRIÈRE
M. SIBERT

PARIS (5^e)
LIBRAIRIE TECHNIQUE & ECONOMIQUE
3, rue Soufflot, 3
1937

La Faculté n'entend donner aucune approbation
ni improbation aux opinions émises dans les thèses ; ces opinions doivent être considérées comme
propres à leurs auteurs.



HISTORIQUE

Le Principe de la Représentation des intérêts économiques est assez récent. Plus encore que la représentation politique, il a soulevé des critiques multiples. Aux uns il a paru constituer un empiètement sur les droits des assemblées politiques. A d'autres au contraire, il a paru devoir être insuffisant et inefficace dans sa réalisation.

Quoiqu'il en soit les assemblées économiques sont apparues beaucoup plus tard que les assemblées politiques. Celles-ci sous une forme ou une autre existaient dès l'antiquité et ont subsisté, avec des attributions plus ou moins étendues, à travers les siècles.

Il faut au contraire, attendre le milieu du XIII^e siècle pour rencontrer des assemblées économiques et encore une telle appellation ne peut-elle être donnée, en raison de leur caractère provisoire, à certains organismes de l'ancienne monarchie française. La consultation par Saint Louis des plus notables commerçants de son royaume en vue d'entendre leurs avis sur la politique monétaire à suivre ne permet pas de déduire l'existence d'organismes économiques. Rarement con-

sultées, de telles assemblées voyaient plus rarement encore leurs avis suivis et leur réunion comme leur dissolution étaient remises à l'arbitraire du souverain. Aussi différent-elle profondément des organismes représentatifs du commerce et de l'industrie que sont les chambres de commerce. Celles-ci, par les attributions qui leur sont conférées et par leur caractère juridique, se rapprochent plus des collèges de marchands qu'a connus l'Europe du moyen-âge. Dans certaines grandes villes de France et d'Allemagne, dans celles en particulier que traversaient les fleuves, les principaux marchands prirent très tôt l'habitude de s'assembler. A l'objet primitif de telles réunions, qui était de discuter des questions intéressant la profession, les pouvoirs publics ajoutèrent rapidement des attributions nouvelles. Les collèges de marchands eurent ainsi à régler le commerce et à gérer les services publics de certaines villes et par là ressemblent à nos modernes chambres de commerce. Mais il s'en éloignent par leur composition comme par leurs conséquences. Constitués par une branche particulière de commerçants, ces collèges devaient rapidement changer de caractères.

Economiques au début, ils prirent par la suite un caractère plus politique et furent souvent à l'origine de l'organisation municipale des cités de l'Europe du Nord.

Une telle évolution s'explique par le caractère même de l'économie du moyen-âge. Peu importante encore, étroitement limitée territorialement et très réglementée, elle n'exigeait pas d'organismes propres au commerce.

Dans les républiques du Nord de l'Italie des institutions commerciales vont apparaître à partir du XIII^e siècle. Mais il ne s'agit pas encore d'organismes représentatifs. Ceux-ci ne naîtront réellement qu'au début du XVII^e siècle.

Au XVI^e siècle les conditions même de l'existence se

transforment en Europe. A une société étroitement liée par le cadre féodal va se substituer une société d'un type nouveau à base individualiste. Les causes d'un tel changement sont multiples comme ses conséquences ont été très diverses. La découverte de l'Amérique coïncida avec la dislocation de la Chrétienté. Les grandes expéditions organisées dès la fin du XV^e siècle par les Espagnols et les Portugais aboutirent à la découverte de mines d'or et d'argent telles que l'Europe n'en avait pas connues depuis l'épuisement des filons de Grèce et d'Espagne. L'exploitation intensive des trésors d'Amérique aboutit à un bouleversement politique et économique de l'Europe. Elle assure la primauté pour un siècle à l'Espagne liée à l'Allemagne. Par ailleurs la découverte du nouveau monde va transformer le commerce de l'Europe. L'appât du gain développe l'esprit de lucre à un moment où les principes moraux se transforment. La Chrétienté sous l'influence de facteurs divers se disloque. La prise de Constantinople, en détruisant le vieux rêve de libération des lieux saints rejette l'Europe vers l'occident. La Réforme va briser son unité en même temps que l'humanisme va mettre à la mode des idées empruntées à l'antiquité. La notion du devoir telle que l'avait enseigné l'Eglise s'affaiblit et l'activité humaine, désormais libérée de ses obligations morales, va pouvoir s'adonner tout entière aux fins nouvelles qui l'appellent. Le commerce, encouragé par les princes, se développe et des flottes sillonnent la Méditerranée et l'Atlantique. L'or considéré par les théoriciens du mercantilisme comme source de richesse et de puissance devient l'objectif de chacun. Pour obtenir des Espagnols l'or qu'ils extraient de l'Amérique, il faut leur offrir en échange des produits que leur nouvelle fortune les pousse à ne plus créer. L'industrie des autres nations y trouve un stimulant et à des fins purement locales s'ajoutent pour elle des visées internationales.

Mais la transformation qui s'est produite dans l'économie, en a transformé le rôle en même temps qu'elle l'accroissait. Chaque jour des besoins nouveaux se créent auxquels le commerce doit faire face. Pour satisfaire à de telles obligations, l'économie a besoin de règles nouvelles. Si les institutions anciennes ont longtemps suffi, leur insuffisance se révèle le jour où le commerce s'étend. Il exige des règles particulières comme des organismes propres à ses besoins.

Aussi va-t-on assister au cours du XVI^e siècle à l'apparition d'organes originaux qui vont aller se multipliant. Si le nombre des tribunaux de commerce augmente, des institutions d'un type différent se créent à côté. Composées de notables commerçants, elles résultent à l'origine de l'initiative privée ou de décisions d'autorités locales : leur rôle est d'étudier les mesures qui pourraient favoriser l'industrie et d'en recommander aux pouvoirs publics l'adoption. Les noms qu'elles portent peuvent être différents suivant les villes mais elles n'en constituent pas moins les premières chambres de commerce.

XVI^e SIECLE

Dès le début du XVI^e siècle, il existe à Lyon une véritable chambre de compensation pour les paiements à effectuer entre la France, l'Italie et l'Allemagne. La « loge des Florentins » assume une charge qui quelques siècles plus tard sera remise aux chambres de commerce, mais de celles-ci, elle diffère par sa composition. Elle ne représente pas en effet une assemblée du commerce mais une réunion de banquiers dont l'objet est limité. C'est seulement à la fin du XVI^e siècle que va apparaître en France une véritable Chambre de Commerce. Le Conseil de Ville de Marseille prend le 5 août 1599, une délibération en vertu de laquelle

« seront, d'ores en là, esleus commis et député annuellement » quatre des négociants de la ville, apparens dignes suffisans » et solvables qui seront nommés par Messieurs les Consuls, » en l'Assemblée et avec l'advis d'un bon nombre des plus » notables et principaux marchands et négociants de la ville » pour et afin de surveiller et prendre garde particulièrement » aux affaires qui peuvent concerner le négoce, commerce » et traffique, tant pour le faire remettre en son premier état » et splendeur que pour le maintenir déffendre et garder de » toutes avanies représailles, concussions, saccagement impositions indues et autres abus. »

Sous le nom de « Bureau du Commerce » la première Chambre de Commerce est née.

Elle est née à Marseille de l'initiative privée. Pourquoi un tel organisme apparaît-il pour la première fois en 1599 sur les bords de la Méditerranée ? Le traité de 1535 entre François 1^{er} et le Sultan Soliman le Magnifique, contenait outre des clauses politiques, des avantages économiques réservés à la France et assurait à notre pays le commerce du Levant. Les Echelles du Levant vont créer à Marseille un intense mouvement économique. Le commerce avec l'Orient prend chaque jour une importance plus grande. Mais il exige des institutions nouvelles. C'est pourquoi la première Chambre de Commerce apparaît dans un port et que ce port est Marseille. Les villes de l'Ouest en effet en raison de la concurrence des autres pays n'avaient pu prendre une extension analogue.

En second lieu le bureau de commerce de Marseille est une création du Conseil de la Ville. Dès l'origine, une des caractéristiques des chambres de commerce va s'affirmer : le lien étroit qui unit ces organismes au cadre municipal. Il ne s'agit pas en effet de parlement économique, mais plus d'un conseil municipal économique et l'évolution des Chambres de

Commerce au cours des siècles suivants va respecter ce caractère municipal des chambres. Il faudra attendre le début du XX^e siècle pour voir des tentatives d'élargissement de leur cadre territorial.

En 1599, le caractère municipal des chambres de commerce est entièrement respecté. Le bureau de commerce n'est autre que le conseil de la Ville auquel viennent s'adjoindre quatre Notables commerçants. Le nombre de ces députés va au cours des années suivantes s'augmenter. En 1617, huit assistants viennent s'ajouter aux quatre députés. Mais il faudra attendre 1650 pour que le bureau de commerce prenne son entière autonomie. Jusqu'à cette date, en effet, il n'est qu'un aspect du conseil municipal. C'est une simple commission qui s'est adjoint des représentants des intérêts économiques. Au contraire, à partir de 1650, le bureau du commerce devient indépendant du conseil de la ville. Il ne se compose plus que de députés du commerce, élus par leurs pairs pour constituer un bureau autonome de commerce. Celui-ci siège toujours à l'hôtel de ville et le procès-verbal de sa première réunion indique que le bureau s'est tenu dans la « Chambre de Commerce de l'hôtel de ville ». A l'institution ainsi créée le local dans lequel elle tient ses assemblées va donner le nom sous lequel elle est connue de tous.

La Chambre de Commerce est née, mais n'a encore que fort peu d'attributions. Par ailleurs, elle conserve une existence strictement locale. Pendant des années cette institution ne se répand pas et les pouvoirs publics l'ignorent ou du moins ne la connaissent qu'en fonction des tentatives qu'ils font pour créer la représentation générale du commerce. A ses origines l'histoire des chambres de commerce se confond avec les efforts faits dès le début du XVII^e siècle par le pouvoir central pour réorganiser le commerce. Elles ne seront considérées pendant longtemps que comme le premier degré des institu-

tions commerciales que les ministres les plus divers s'efforcent d'élever. Elles seules survivront aux différents systèmes imaginés mais à leurs débuts elles ne peuvent se comprendre que comme les éléments d'une organisation plus générale.

XVII^e SIECLE

TENTATIVES ROYALES D'ORGANISATION DU COMMERCE

Une ordonnance royale du 13 avril 1601, crée un conseil du commerce composé de hauts fonctionnaires, conseillers d'état et maîtres des requêtes afin d'examiner les questions intéressant le commerce :

« et généralement tout ce que vous trouverez appartenir et
» pouvoir servir à la facilité du commerce, soit par mer, soit
» par terre, et empêcher les fraudes et malversations qui se
» commettent en la levée de nos droits, iceux régler pour la
» conservation de notre domaine et soulagement universel de
» nos sujets, en quelque sorte et manière que ce soit, et pour
» ce faire, prendre telles instructions que verrez bon être des
» avis sur ce donnez et à nous présentés par le dit Laffemas
» des six corps des marchands de Paris et autres communautés
» et reprendre à cette fin-ci métier et autres nouvelles et plus
» amples instructions des plus experts de quelque qualité et
» condition qu'ils soient, tant de notre ville de Paris, qu'étran-
» gers et autres généralement qui pourront y apporter quelque
» lumière et facilité, pour l'établissement d'un bon ordre à
» l'avenir. »

Sur l'œuvre de ce conseil du commerce peu de renseignements nous sont parvenus. Mais il n'en exista pas moins et dès 1602, Barthélemy de Laffemas déposait devant le conseil du commerce ainsi établi un rapport en forme d'édit.

Ce rapport prévoyait la constitution d'un corps de douze bourgeois appartenant aux diverses corporations et désignés par le prévôt des marchands et les échevins de Paris. Les commissaires députés devaient après avoir « ouï de leur bouche les gardes ou maîtres jurés » proposer de nouveaux règlements pour les métiers. Leurs propositions devenaient exécutoires après approbation du lieutenant civil. Ce système devait être étendu aux principales villes du royaume et aussi bien par le caractère de représentation du commerce que par le régime des délibérations ces commissions se rapprochent des chambres de commerce.

Des lettres patentes d'Henri IV en date du 20 juillet 1602, venaient sanctionner le rapport de Barthélemy Laffemas. Aux douze membres désignés par les échevins venaient s'ajouter deux marchands élus par la communauté des marchands de Paris. Présidés par le prévôt des marchands, les commissaires députés en la chambre de commerce de Paris, se mirent à la tâche prévue par leurs statuts. Ils entendirent les demandes des marchands de la ville et invitèrent les maîtres des corporations à écouter les doléances des membres des corporations. Les gardes de l'orfèvrerie disent, en particulier « avoir ouï suivant la volonté de sa majesté et ordonnance du » lieutenant civil fait assembler au bureau de l'orfèvrerie la » plus grande part des maîtres orfèvres de la ville. » La chambre de commerce, les textes de l'époque l'appellent ainsi, s'intéressa également particulièrement à l'industrie de la soie. Des rapports y furent déposés, des vœux émis mais sans qu'aucune suite leur fut donnée. Dès 1608, le conseil du commerce et la chambre de commerce, car il ne paraît pas qu'ont ait eu le temps d'en organiser dans les autres villes du royaume, disparaissaient. Les causes de leur échec sont obscures mais il semble qu'elles tiennent en partie à l'anarchie qui régnait.

Mais si les projets ainsi faits par les pouvoirs publics n'avaient pu se réaliser, l'idée qui les avait inspirés devait survivre à leur échec. Dans les années qui suivent des essais multiples d'organisation économique vont être tentés. Couronnés inégalement par le succès, ils n'en montrent pas moins la volonté des pouvoirs publics d'aboutir à un résultat. Dès 1616, des lettres patentes du 21 novembre, créent une chambre de commerce générale. Mais il ne semble pas qu'il y ait eu une réalisation pratique. Sur l'organisation comme sur son œuvre tout renseignement manque. De même aucun document n'est parvenu sur la chambre de commerce que Richelieu établit en 1629. Mais l'idée d'un tel organisme n'en resta pas moins dans l'air. Des projets nombreux voyaient le jour sans qu'aucune suite leur fut donnée. Sous la régence d'Anne d'Autriche, la question fut étudiée sérieusement mais le projet Chanut n'aboutit pas.

Le règne de Louis XIV au contraire verra, après un nouvel échec, la réussite d'un plan centenaire.

Un édit de septembre 1664, crée un conseil du commerce où seront représentées les dix-huit principales villes du commerce de France. Chacune d'entre elles élit deux délégués. Parmi ces trente-six délégués du commerce, trois choisis par le roi devaient résider en permanence auprès de lui. Les trente-trois autres membres devaient s'assembler par tiers dans chaque ville du royaume pour y examiner l'état des manufactures. Un tel projet qui amalgamait véritablement l'idée de représentation municipale avec une organisation nationale du commerce, n'eut comme les projets précédents aucune suite. Le plan de Colbert fut rapidement abandonné et repris seulement quelques 35 ans plus tard.

XVIII^e SIECLE

ORGANISATION EFFECTIVE DES CHAMBRES

Un arrêt du conseil du roi, en date du 29 juin 1700, créait une fois de plus un conseil général du commerce.

« Sa majesté voulant plus que jamais accorder une protection
» particulière au commerce, marquer l'estime qu'elle fait des
» bons marchands et négociants de son royaume, leur faciliter
» les moyens de faire fleurir et d'étendre le commerce, sa
» majesté a cru que rien ne serait plus capable de produire
» cet effet que de former un conseil du commerce uniquement
» attentif à connaître et à procurer tout ce qui pourrait être le
» plus avantageux au commerce et aux manufactures du
» royaume. »

Composé des secrétaires d'état, de deux conseillers et de deux maîtres des requêtes le dit organisme devait comprendre également douze des principaux marchands et négociants du royaume désignés librement par les corps de ville et les maîtres marchands négociants des cités. L'idée lancée à Marseille en 1599, de faire appel aux « usagers » prenait véritablement corps. L'organisme ainsi créé devait examiner les mémoires déposés devant lui, instruire les affaires relatives au commerce et les difficultés qui pourraient y naître et adresser un rapport au roi qui y pourvoirait. Un bureau du commerce, sorte de comité permanent du conseil avait à instruire les affaires et même à régler les « matières légères ».

Les députés du commerce qui y siégeaient devaient être à l'origine désignés par le corps de ville. Au nombre de deux pour Paris et de dix pour la province, ils devaient être « gens

d'une probité reconnue et de capacité et expérience en fait de commerce ». Mais dès 1701, leur mode de désignation devait se transformer.

Les corps de ville ne devaient plus désigner les députés du commerce qu'en cas de défaut de chambre de commerce. Un an après la création du conseil du commerce une ordonnance royale avait, en effet, prévu l'établissement dans les principales villes du royaume de chambres ou de conseils du commerce. Celles-ci devaient se réunir pour désigner comme député « un notable originaire de la ville et choisi dans le » le nombre des marchands faisant actuellement le commerce » ou l'ayant exercé pendant un temps considérable ». Cette note du contrôleur général Desmaretz adressée en 1715 à la chambre de commerce de Lille pourrait aussi bien s'appliquer à un moderne organisme de représentation des intérêts économiques. Et l'on peut dire que dès leur création officielle les chambres de commerce ont eu un statut analogue à celui d'aujourd'hui.

Une ordonnance royale du 30 août 1701, décida « d'établir en chacune des dites villes, Lyon, Rouen, Bordeaux, Toulouse, Montpellier, La Rochelle, Nantes, St-Mal, Lille et Bayonne des chambres particulières de commerce, où les marchands et négociants des autres villes et provinces du royaume pourront adresser leurs mémoires, contenant les propositions qu'ils auraient à faire sur ce qui leur paraîtra le plus capable de faciliter et augmenter leur commerce, ou leurs plaintes de ce qui peut y être contraire, pour être lesdites propositions ou sujets de plaintes, discutées et examinées par celles des dites chambres particulières de commerce à laquelle les dits mémoires auront été adressés et ensuite envoyés par les dites chambres avec leurs avis au dit conseil de commerce. »

Les chambres seront le complément de l'institution du

conseil du commerce. Chargées d'entendre les doléances des négociants et de les transmettre au conseil, leur objet primitif est de tenir à l'égard de celui-ci le rôle d'un véritable « comité d'instruction ». Mais par suite des tribulations subies par le conseil du commerce, leur rôle se modifiera au cours du XVIII^e siècle. Si en 1715, en effet une ordonnance royale donne aux députés du commerce voix délibératives dans le conseil, un arrêt de 1722 supprime celui-ci. Un autre arrêt de 1722 le remplace par un bureau du commerce auquel succédera en 1730 un conseil royal du commerce.

Celui-ci ne durera lui-même que quelques années et sera remplacé en 1788, par un bureau du commerce. La révolution enfin viendra clore la longue liste des tentatives d'organisation d'une institution commerciale.

Les chambres de commerce, auxquelles l'ordonnance royale de 1701 avait assigné un rôle d'intermédiaire entre les négociants et le conseil du commerce devaient voir leur sort séparé de celui-ci. Loin de disparaître sans cesse pour renaître sous une forme nouvelle, leur rôle s'affirma au cours du siècle. Si des modifications nombreuses furent apportées à leur régime, toutes devaient voir leur importance s'accroître comme devait s'accroître leur caractère d'organisme représentatif. Les dix chambres prévues par l'ordonnance de 1701 furent l'une après l'autre organisées. Des grandes villes du royaume, Paris fut la seule cité à en être privée, le conseil du commerce devant en tenir lieu pour la capitale.

PRINCIPES SUR LESQUELS REPOSAIENT LES CHAMBRES DE COMMERCE

A l'image de ce qui s'était fait à Marseille où le bureau, rapidement devenu chambre de commerce, se composait de représentants des négociants, le désir des pouvoirs publics

était en 1701 de créer des institutions uniformes où les représentants les plus qualifiés du commerce pussent se faire entendre.

Mais les termes mêmes de l'ordonnance royale de 1701 en restreignaient singulièrement le rôle. Les « Chambres particulières du Commerce » n'avaient qu'à discuter et examiner les mémoires des marchands puis à les transmettre avec leur avis au Conseil du Commerce.

A l'origine les chambres de commerce n'avaient pas une véritable autonomie et n'étaient qu'un élément inférieur d'une organisation au sommet de laquelle se trouvait le Conseil du Commerce. La différence était grande, avec la Chambre de Marseille qui créée par le conseil de la ville sans intervention des Pouvoirs Publics avait acquis rapidement une grande indépendance. Par ailleurs, les dix chambres prévues par l'ordonnance de 1701 devaient bien être organisées dans le cadre municipal. Mais elles n'avaient un caractère local que par opposition avec le Conseil du Commerce organisme national et non par leurs attributions propres.

Aussi les liens étroits qui les liaient à cette institution auraient permis de croire qu'elles en suivraient le sort. En réalité il en alla tout autrement. A la précarité de cet organisme s'oppose la pérennité des chambres de commerce. Mais cette dissociation de leurs existences devait s'accompagner d'une différenciation de leurs objets.

A l'origine, les chambres de commerce sont de simples organes de transmission dont le seul rôle exécutif est limité à la désignation de députés au Conseil du Commerce. Le jour où celui-ci disparaît, la disparition des attributions pour lesquelles les Chambres avaient été créées aurait dû entraîner leur suppression. En fait elles survécurent ou du moins leur nom subsista et servit à revêtir un organisme chargé de fonctions toutes différentes.

Cette évolution des Chambres de Commerce les rapprocha du bureau de la ville de Marseille. Si leurs attributions diffèrent c'est en raison de leur situation géographique et des besoin auxquels elles devaient faire face. Au dix-huitième siècle, les Chambres devaient prendre un caractère, qui en dépit des vicissitudes de leur histoire domine aujourd'hui encore leur institution.

Dès 1650, peut-on dire, la Chambre de Commerce de Marseille présentait des traits qui la rapprochent étroitement des Chambres actuelles. Mais organisme privé, création locale d'un corps de ville, elle n'avait pas le caractère d'un établissement public. L'ordonnance du 30 août 1701, en donnant à ces institutions un caractère légal et un statut juridique devait leur imprimer leur caractéristique essentielle.

De 1701 à 1714, 11 Chambres de Commerce furent créées. En 1701, Dunkerque, Lyon, Bordeaux, Rouen, La Rochelle, Nantes, St-Malo, voient des édits royaux appeler leurs négociants à désigner leurs représentants. En 1703, c'est le tour de Toulouse, en 1704, de Montpellier, en 1714, enfin de Lille. Les Chambres de Commerce ont pris la plupart des caractères qu'on s'accorde encore à leur reconnaître. Organismes publics, composés de représentants des intérêts économiques, ils sont soumis à une véritable tutelle administrative aussi bien pour l'élection de leurs membres que pour l'exécution des services qui leurs sont confiés. Organes autonomes assujettis à un contrôle étroit, les chambres de commerce sont autorisées à percevoir de véritables impôts en contre-partie de leurs dépenses. A des nuances près, les caractères fondamentaux de ces institutions sont encore vrais deux siècles après leur création.

COMPOSITION

La délibération du conseil de ville qui, en 1599, créa la chambre de commerce de Marseille, avait prévu que ses membres seraient désignés par les consuls et les plus notables marchands de la ville. La désignation des membres des institutions par leurs pairs se retrouve dans le projet éphémère déposé par Laffemas devant le conseil du commerce, le 13 avril 1601. « Les commissaires députés du roi » devaient être désignés par les échevins des villes et les notables commerçants parmi les bourgeois appartenant aux diverses corporations.

Si le système prévu devait durant tout le XVII^e siècle fonctionner à Marseille, il n'eut pas de réalisation pratique dans les autres villes par suite de la disparation rapide des corps prévus par Laffemas.

La volonté des Pouvoirs Publics de créer des organismes vraiment représentatifs se maintient au cours du XVII^e siècle. Toujours, sous une forme ou une autre, les négociants devront pouvoir faire entendre leurs doléances par des députés qu'ils désignent librement. Le caractère provisoire ou même éphémère des institutions projetées ne tient pas à la difficulté de fixer les règles présidant à leur composition. Leur insuccès tient à l'impuissance des Pouvoirs Publics à les imposer. Elle résulte de l'état d'anarchie larvée qui règne en France au début du XVII^e siècle. Passant après des questions primordiales elles sont laissées de côté par des ministres occupés à des besognes pressantes. Et si le jour où l'ordre règne en France, elle n'aboutissent malgré tout pas, la raison en est dans les résistances qu'elles rencontrent. Quand le pouvoir royal s'est suffisamment affermi pour pouvoir passer outre,

les institutions commerciales se créeront et les Chambres de Commerce vont connaître au cours du XVIII^e siècle une véritable permanence.

Aucune règle fixe n'est posée par l'Ordonnance de 1701. Le texte prévoit seulement que les commerçants désigneront les membres des Chambres. Mais l'ordonnance pose le principe du respect des usages locaux et du désir des pouvoirs publics de tenir compte de l'importance du commerce.

La volonté royale est qu'une uniformité trop grande n'aboutisse pas à léser une catégorie de commerçants. Aussi l'Ordonnance décide-t-elle que « les marchands et négociants » des villes ci-après nommées seront assemblés pour examiner » et délibérer de quelle manière il sera plus convenable et » avantageux à chacune des dites villes d'y faire l'établissement des dites Chambres particulières de commerce, comment où et par qui se fera l'élection des syndics ou députés » aux dites Chambres et quel nombre de syndics il faudra » établir en chacune d'elles en égard au nombre des marchands qui y seront établis et l'étendue du commerce qui » s'y fait. »

Ainsi le texte précité prévoit-il que dans les villes où il sera créé des Chambres de Commerce la composition de celle-ci sera fonction de l'importance du négoce qui s'y fait.

Conformément à la volonté du conseil, les marchands s'assemblèrent pour décider comment ils désigneraient leurs députés. Par un arrêt du 30 août 1701, le Prévôt des Marchands de Lyon fit avertir les Maîtres, Gardes et Anciens des principaux corps de s'assembler en leurs communautés et de choisir des députés pour se rendre à l'Hôtel de ville afin de donner leur avis et de délibérer sur l'Etablissement de la Chambre de Commerce.

Quand les différents corps des villes eurent été entendus les Chambres furent composées selon leurs avis. Les Pouvoirs

Publics tinrent compte de l'importance totale du commerce et de celle de chaque branche du négoce. A Marseille, les « gens de loge » ou banquiers ont droit à un représentant, à Lyon, la Chambre comprend au moins 2 Maîtres drapiers. Le nombre de « directeurs » varie également selon les cités. Des lettres patentes du 13 août 1751, octroyent à Marseille 12 Députés. La Chambre de Lille ne comprendre que 5 Membres et celle de Lyon 9.

Le système primitif prévoyait la désignation des délégués par leurs pairs et lors de la 1^e élection, il en fut ainsi. Les commerçants, assemblés dans les divers Hôtels de ville, choisirent par catégorie leurs représentants.

Mais pour les élections postérieures des modifications furent apportées au système primitif. En principe les Chambres devaient à l'avenir se recruter par cooptation. Les membres désignés une première fois par leurs pairs devaient à l'avenir choisir eux-mêmes leur successeur. Mais le système de cooptation ne devait pas fonctionner partout. Il fut employé dans certaines villes et en particulier à Lyon où les 7 Directeurs marchands devaient procéder périodiquement au remplacement de leurs membres sortants. Dans certaines villes le système de cooptation se combine avec la désignation des membres des Chambres par les plus notables commerçants. A Lille, le directetur et les 4 syndics sortants désignent 20 négociants qui s'assemblent avec eux et avec les anciens syndics pour désigner tous les ans 2 nouveaux syndics et 1 nouveau directeur. A La Rochelle, le directeur et les syndics font appel aux 30 négociants les plus capables. A Amiens, au contraire la cooptation fonctionne dans toute sa rigueur.

A Marseille, pendant de longues années les députés du commerce ont été élus, en même temps que les conseillers du corps de la ville et par les mêmes électeurs. L'autonomie de la Chambre de Commerce était limitée par les liens étroits

qui l'unissaient avec le conseil municipal. Elle le sera plus encore par les lettres patentes du 13 Août 1751 qui prévoient que les députés du commerce seront désignés par le corps municipal lui-même. L'assemblée de Marseille jouit ainsi d'un statut particulier qui la rattachant étroitement aux institutions communales la différencie des autres chambres. Mais en 1779, son régime sera modifié et dorénavant, ses membres se recruteront par cooptation.

En principe donc l'élection de députés aux Chambres ou conseils du commerce échappe entièrement aux pouvoirs publics. Mais l'approbation royale est nécessaire pour parfaire les désignations faites par les électeurs, en fait, les autorités n'usent de leurs pouvoirs qu'en vue d'assurer la meilleure représentation. Si anachronique qu'il soit, au XVIII^e siècle le terme de « tutelle » peut s'appliquer parfaitement au rôle joué par le pouvoir central. Il ne s'agit pas de donner aux Pouvoirs Publics la main-mise sur des assemblées royales autonomes, mais de garantir l'exécution des prescriptions royales. Le pouvoir n'interviendra que pour assurer le respect de la loi. En 1715, le contrôleur général Desmaretz annule l'élection d'un député en précisant qu'« il est nécessaire que » votre député au Conseil de Commerce soit originaire de la » ville de Lille et qu'il soit choisi dans le nombre des marchands faisant actuellement le commerce ou qui l'aient exercé » par eux-mêmes pendant un temps considérable. »

Cette idée de liberté très grande laissée dans la désignation des membres des chambres est à l'origine d'une note adressée en 1743 par le contrôleur général à la chambre de Lille où il indique que « il n'y a pas d'autre parti à prendre que » de laisser faire le choix du député à l'ordinaire en recommandant de choisir un sujet dont la capacité et l'intelligence » soient assurées ».

Parfois pour assurer la meilleure représentation possible

des intérêts les autorités exigent que des conditions supplémentaires soient remplies.

Ainsi en 1719, l'intendant de la Rochelle fait savoir à la Chambre qu'il ne désignera au Roi que les candidats ayant obtenu les 2/3 des suffrages.

Mais si le candidat répond aux exigences des textes, s'il est bien commerçant ou ancien commerçant, natif et habitant de la ville, si enfin aucune erreur ne vicie son élection, le roi approuvera toujours celle-ci.

Désignés par cooptation ou par le choix de leurs pairs, les députés étaient indépendants du pouvoir central. Hommes du métier, les ordonnances et arrêts exigeaient qu'ils fussent commerçants ou ancien commerçants et qu'ils eussent exercé leur profession pendant un certain temps, ils étaient à même de rendre à la collectivité de véritables services. Et durant tout le XVIII^e siècle jusqu'à leur disparition à la révolution, les Chambres de Commerce ont eu l'existence la plus active.

ATTRIBUTIONS

En faisant abstraction de la Chambre de commerce de Marseille, organisme purement commercial, les premières attributions appartenant aux Chambres ont été doubles. En premier lieu elles devaient désigner les députés des villes au Conseil de Commerce. Ensuite elles devaient servir d'intermédiaire entre celui-ci et les commerçants et leur rôle se réduisait à un « simple comité d'instruction ». À l'origine leurs fonctions ne leur étaient pas propres et leur activité tout entière dépendait de celle du Conseil. Mais ces attributions primitives devaient rapidement disparaître alors que les chambres acquéraient celles qui aujourd'hui encore les caractérisent.

Ces attributions peuvent se ranger sous deux chapitres : rôle consultatif, rôle exécutif.

C'est le désir d'obtenir l'avis des intéressés qui a été l'origine de la création des Chambres de Commerce. De tout temps les Pouvoirs Publics avaient réuni des assemblées de commerçants pour les consulter. Les Chambres de Commerce par leur caractère permanent permettent au souverain de connaître à un moment quelconque les desiderata des négociants. Les liens étroits qui les unissent aux cités leur servent à connaître à tout moment les besoins du commerce ou de l'industrie locale.

Aussi étaient-elles fréquemment interrogées par les Pouvoirs Publics sur les besoins des diverses branches du commerce. Chargées d'étudier les mémoires que les négociants leur adressaient, elles devaient préparer des rapports et donner leur opinion sur toute question qui leur avaient été posées par les Pouvoirs Publics.

Si important que fut leur rôle consultatif, il n'en était pas moins limité. Leur consultation n'était obligatoire de même que leur avis ne liait, jamais les pouvoirs publics. Aussi le caractère de représentation des intérêts économiques des Chambres variait-il dans des limites assez larges. Selon que les ministres faisaient ou non appel à leurs compétences les Chambres voyaient leur rôle consultatif s'étendre ou diminuer. Mais par elles mêmes de telles attributions n'auraient pas suffi à conférer aux Chambres la permanence qu'elles ont connue.

Très vite chargées de gérer certains services publics, elles ont ainsi acquis des fonctions qui ont été la raison de leur survie et aussi de l'extension qu'elles ont prises.

Certaines des attributions exécutives des Chambres de Commerce ont subsisté jusqu'à nos jours. D'autres ont disparu en raison des liens étroits qui les unissaient à l'organisation professionnelle du XVIII^e siècle.

D'une nature différente de celle des corporations, elles n'ont pu dans leur fonctionnement ignorer l'existence de celles-ci. Si le domaine respectif de ces deux institutions est resté toujours distinct, les Chambres de Commerce ont eu à prendre des décisions qui ne pouvaient faire abstraction des règlements corporatifs. Elles ont eu ainsi la mission de fixer les usages locaux en matière commerciale au moyen de « parères » que sanctionnaient en justice les tribunaux consulaires. Il ne s'agit pas là d'une réglementation professionnelle, mais de la codification des règles qui présidaient à la création ou à l'échange des biens. Par ailleurs, les Chambres de Commerce ont, sous le contrôle de l'autorité supérieure, la charge de certains services publics.

Créés par elle ou gérés antérieurement par les pouvoirs publics, leur nombre de ceux-ci s'est multiplié rapidement.

Leur diversité est grande et certains d'entre eux répondent bien au caractère des Chambres. D'autres par leur nature pouvaient aussi bien être gérés par les Pouvoirs Publics.

Toutes les Chambres ne gèrent pas les mêmes services. Dans leurs limites territoriales des besoins différents exigent des services différents. Mais certains services existent dans presque toutes les villes commerçantes du royaume.

En particulier les Chambres gèrent des magasins, source de nos entrepôts modernes où les négociants peuvent déposer leurs marchandises, les Chambre de Commerce administrent également les loges ou bourses où se font les transactions et se fixent les prix.

Les villes maritimes ont plus de besoins que les cités du plat pays. La bonne administration du port domine le problème de leur commerce. Dès le début du XVII^e siècle, le bureau de Marseille avait été chargé par le Conseil de la ville de la direction des travaux.

Puis le bureau s'était emparé de toutes les questions intéressant le port. Le port franc de Marseille ne releva bientôt plus que de la Chambre, tant en ce qui concerne les questions d'entretien et de curage, que celle des travaux à exécuter. En 1647, allant plus loin, la Chambre de Commerce se chargeait de l'intendance sanitaire et du lazaret.

Mais à la gestion du port, la Chambre de Marseille ne devait pas limiter son activité. Elle administrait tout le Commerce de France dans les échelles du levant de Barbarie. Au temps de l'autonomie communale, Marseille avait même créé dans l'orient de véritables colonies. La Chambre de Commerce y installa ses représentants chargés de toutes les questions intéressant le négoce. Les agents, nos modernes consul, relevaient entièrement de la Chambre de Commerce qui acquittait leurs traitements. Enfin les Chambres des ports méditerranéens avaient organisés de véritables services de police, utilisés à lutter contre les pirates barbaresques.

Les autres Chambres ne restaient pas non plus inactives. Une ordonnance de 1779 charge la Chambre de Dunkerque de l'entretien des quais du port, des balises, de construire des barrages pour faciliter l'entrée et la sortie des vaisseaux. La même Chambre de Commerce a également reçu la mission d'entretenir et de réparer les jetées, le chenal, d'assurer le secours aux bateaux naufragés et enfin d'organiser un service de pilotage dans le port.

RESSOURCES ET REGLES BUDGETAIRES

Pour faire face à de telles charges auxquelles venaient s'ajouter les dépenses d'entretien des tribunaux consulaires, les Chambres devaient disposer de ressources importantes. Le caractère d'Etablissement public de ces institutions et l'intérêt général que représentaient les services qu'elles géraient, inci-

teront les pouvoirs publics à leur remettre des deniers publics. Dès leur véritable création au début du XVIII^e siècle, des ordonnances royales vinrent les doter d'un régime financier proche de celui des villes. C'est l'époque, en effet, où les principales cités du royaume perdent leur autonomie financière et sont soumises à un contrôle étroit des autorités. La tutelle administrative qui, pour éviter le renouvellement d'abus nombreux, vient limiter les droits des cités va s'exercer également sur les comptes des Chambres de Commerce.

Les recettes des Chambres de Commerce varient. Certaines d'entre elles gèrent des services qui leur donnent des ressources suffisantes pour faire face à leurs dépenses. Plus généralement elles doivent se procurer des recettes qui leur permettent de faire face à leurs charges. Les Chambres des villes maritimes auront à leur disposition tout ou partie des divers droits de péage perçus dans les ports. La Chambre de Dunkerque dispose ainsi d'un droit de ponton et perçoit des droits sur la vente des poissons ou le radoub des navires. Par ailleurs elle reçoit annuellement le montant de l'adjudication de la ferme de balance et de mesurage dite ferme de Ponghela. A Marseille également, la Chambre perçoit tous les droits versés par les navires à leur entrée dans le port. Mais elle dispose aussi de véritables droits de douane frappant les marchandises importées. Le « Cottimo » est une taxe de 20 % perçue sur les marchandises du levant. Les huiles importées d'Italie sont frappées d'un droit de consulat que peuvent également percevoir les Chambres de La Rochelle et de Calais.

Les villes continentales ne disposent pas comme les cités maritimes de services leur procurant des ressources. Mais elles ont de lourdes charges que ne viendraient pas compenser des recettes équivalentes si les Pouvoirs Publics ne leur en avait pas procuré. Le système fiscal de l'époque est très imparfait

et ne permet pas de faire supporter la charge des Chambres aux seuls commerçants.

La principale de leurs ressources consista en un prélèvement plus ou moins important sur le plus productif des impôts de l'époque, l'Octroi.

Les Chambres auront droit annuellement à des sommes dont le montant sera fixé par le conseil du roi. Par exemple tous les ans, la Chambre de Commerce d'Amiens prélève sur les produits de l'Octroi, la somme de 12.000 livres nécessaires pour couvrir ses dépenses.

REGLES BUDGETAIRES

Des deniers mis à la disposition des Chambres de Commerce, les Pouvoirs Publics s'efforcent d'assurer la meilleure gestion. Des règles précises viennent limiter leur mouvement. Le contrôle que le Gouvernement a peu à peu étendu aux finances communales, va s'appliquer également aux budgets des Chambres de Commerce.

Celles-ci conservent bien leur autonomie, des recettes leur sont affectées mais l'utilisation de celles-ci va être soumise à un contrôle très strict.

Les Pouvoirs Publics viennent restreindre la liberté des Chambres puisque les comptes devront être annuellement soumis dans le mois suivant leur clôture à l'intendant de la province pour approbation. Par ailleurs, la tutelle s'étend également aux personnes chargées de gérer ou de manier les fonds.

Le trésorier élu par la Chambre ou syndic trésorier ne pourra disposer d'aucune somme et n'exécuter aucun paiement que sur les ordres signés d'un certain nombre de membres de la Chambre et avec l'approbation de l'intendant. D'autre part,

le trésorier devra soumettre annuellement un compte de sa gestion avec les quittances et les pièces justificatives à la Chambre de Commerce qui aura à les approuver.

L'institution des Chambres de Commerce a atteint rapidement au XVIII^e siècle un grand degré de perfection. A deux siècles d'intervalle ces établissements paraissent encore originaux. Leur caractère d'autonomie limitée par la tutelle de l'administration leur a assumé au cours du XVIII^e siècle une existence utile.

Elles ont développé les services qu'elles avaient à gérer. Leur esprit d'initiative les a incitées parfois à innover et à créer des institutions qui ont connu un succès durable. A la Chambre de Commerce de Marseille en particulier la France est redevable de la création des postes de consuls. Seule la capitale, parmi les villes commerçantes, n'a pas possédé de Chambre. Les pouvoirs publics ont craint qu'un tel établissement ne fit double emploi avec le Conseil de Commerce. En réalité le caractère précaire de celui-ci ne lui a pas permis de jouer à Paris le rôle tenu dans les villes de Province par les Chambres de Commerce.

Les rapports de celles-ci avec les Pouvoirs Publics ont été très étroits et généralement faciles. Les ministres et en particulier le Contrôleur général se sont toujours efforcés d'assurer à l'institution commerciale le plus d'avantages possibles. La correspondance des ministres avec les plus importantes des Chambres indique bien qu'ils ont toujours tenu à ce que celles-ci conservassent leurs caractères propres. Le refus d'approuver les résultats d'élections est toujours motivé ou par l'indignité de l'élu ou plus souvent par l'absence de caractère professionnel qu'il présente. Les intendants ont également utilisé les pouvoirs qu'ils possédaient sur les finances des Chambres en vue d'assurer la meilleure exécution du service et le respect des droits des contribuables.

Institution originale, couronnée par le succès, la Chambre de Commerce pouvait un siècle après sa création connaître encore de nombreuses années de bonheur. Mais les événements ne l'ont pas permis et la chute de la monarchie va entraîner avec elle la disparition des Chambres de Commerce.

REVOLUTION

L'assemblée nationale qui détruit toutes les institutions de l'ancien régime va proscrire également les Chambres de Commerce. Le rapport présenté au nom du comité d'agriculture et de commerce commence par faire un éloge des Chambres de Commerce et de leurs travaux. Puis par une volte-face étrange il conclut à leur suppression.

« Le commerce est l'agent de l'agriculture, de l'industrie, » de la navigation et de toutes les consommations. Son influence est immense il embrasse les intérêts de tous les hommes ; » et dans l'opposition naturelle des intérêts partiels, la direction exige des combinaisons qui ramènent toutes les spéculations au même but, à la félicité et à la prospérité publique. » Sa mobilité est incalculable ; les variations que la nature fait » éprouver au globe, les modes, les goûts des découvertes, les » inventions, les passions, les rivalités, la politique, l'ambition, » les dissensions, changent continuellement son cours et il a » besoin d'une attention constante, de calculs prompts, de » secours actifs et d'une protection puissante.

» C'est sous ces différents points de vue que l'avait considéré Colbert. Pour connaître les besoins et les intérêts partiels, il institua les Chambres du Commerce ; pour saisir leur » ensemble, il créa le conseil du commerce ; pour soigner et » conserver les premiers germes d'une industrie naissante, il » établit les inspecteurs des manufactures. Toutes ces institu-

» tions qui produisirent, dans leur principe, des effets utiles
» et qui dans les temps postérieurs, malgré les vicissitudes des
» dispositions réglementaires, procurèrent toujours quelque
» bien et empêchèrent au moins la masse des maux de s'ac-
» croître, ne peuvent plus subsister aujourd'hui sous aucuns
» rapports.

» L'existence des Chambres de Commerce blesse main-
» tenant les principes de la Constitution qui a proscrit les
» corporations ; il faut donc anéantir ces administrations par-
» ticulières, pour les faire rentrer dans l'administration gène-
» rale ; d'ailleurs tout le bien qu'elles pouvaient faire pourra
» s'opérer d'une manière plus efficace par la faculté accordée
» à tous les citoyens, soit négociants ou autres, de se réunir
» en assemblées, en observant les formes constitutionnelles,
» pour y délibérer et constater leur vœux sur l'amélioration
» de quelques branches d'une industrie locale ou d'une utilité
» générale pour la France.

» En même temps, Messieurs, que vous prononcerez la
» suppression de tous ces établissements qui avaient été créés
» pour protéger et donner de l'action au commerce, et qui sont
» vicieux soit par leur abus, soit par leurs principes, vous
» sentirez sans doute la nécessité de conserver aux agricul-
» teurs, aux manufacturiers et autres promoteurs de toute
» nature d'industrie, les moyens de faire entendre efficacement
» leurs représentations, de découvrir utilement les maux, d'indi-
» quer avec fruit les espérances, de réclamer avec succès les
» secours nécessaires pour se défendre contre les intérêts privés
» et les entreprises étrangères. »

La crainte de voir subsister une institution ancienne aboutit à la suppression d'organismes représentatifs au moment où l'assemblée s'efforce d'organiser une représentation nationale.

Dès 1789, sentant passer un courant d'idées contraire à leur maintien, les Chambres s'étaient efforcées de se mettre au goût du jour. Elles avaient fait appel à des négociants élus qui venaient se joindre aux membres désignés par cooptation ou choisis par un collège restreint. A Marseille, six négociants pour les Iles d'Amérique et six autres pour le Levant étaient venus retrouver les membres désignés par le corps municipal.

Mais cette évolution ne suffit pas à sauver les Chambres de leur perte. Le rapport du comité de l'agriculture et du commerce est adopté par l'assemblée et le 26 juin 1791, la constituante vote la suppression des Chambres de Commerce. Dans toutes les villes où il en existait, celles-ci doivent se séparer. Les services qu'elles géraient disparaissent ou sont mis à la charge des municipalités. Mais très rapidement les bons services qu'elles rendaient sont regrettés et les chambres vont peu à peu se reconstituer. Dès 1792, le corps municipal de Marseille décide de former provisoirement un bureau du commerce composé du maire, du procureur de la commune et de deux officiers municipaux auxquels viennent se joindre douze citoyens élus pour 2 ans par le conseil général de la commune. Les assemblées elles-mêmes sont obligées de revenir sur leurs votes. Le 31 mars 1793, moins de 2 ans après la dissolution par l'assemblée constituante des Chambres de Commerce, la convention décide de créer un bureau du commerce à Paris. Son existence sera éphémère et six mois après il disparaît. L'anarchie qui règne en France cesse en l'an VIII. Le Consulat ramène l'ordre dans l'administration comme dans les finances du pays. Le commerce reprend et les mêmes besoins qui avaient motivé une première fois la création des Chambres de Commerce vont engendrer leur réapparition.

XIX^e SIECLE

Un arrêté des consuls en date du 14 Prairial an IX (3 juin 1801) décide la création dans les principales villes de la République de Conseils du commerce. Composés de négociants ou manufacturiers désignés par les Préfets et nommés par le ministre de l'intérieur, leur rôle sera purement consultatif.

Une fois de plus les organismes consulaires suivent étroitement la vie des institutions communales. Ils réapparaissent en même temps qu'elles et fonctionnant comme elles dans un état étroitement centralisé, ils dépendent du pouvoir central. Entrés en fonction l'année même de leur création, les conseils du commerce ne vont durer que peu de temps. Dès le 24 décembre 1802, ils seront remplacés par les Chambres de Commerce réorganisées. Un arrêté du 3 Nivôse an XI, prévoit l'établissement dans les principales villes de l'Empire de Chambres de Commerce.

Le Législateur impérial s'inspire de principes anciens. Les membres des Chambres ne seront plus désignés par le pouvoir central mais celui-ci gardera le pouvoir d'approuver le choix fait. Le système électoral est assez analogue à celui qui fonctionne pour les collectivités locales. Pour la première Chambre, quarante ou soixante notables commerçants désigneraient neuf à quinze membres. Leur choix devra être approuvé par le ministre de l'intérieur. Le système ancien réapparaît pour les élections ultérieures. Le recrutement se fera par cooptation, le ministre de l'intérieur conservant son pouvoir d'approbation. Comme avant la révolution, le choix des électeurs devra se porter sur un commerçant ou ancien commerçant. Mais une condition supplémentaire est exigée : l'élu devra avoir exercé sa profession pendant au moins dix ans.

Si elles perdent tout pouvoir en matière de réglementation des usages locaux, les nouvelles Chambres vont retrouver presque toutes les attributions de leurs prédécessrices. Elles sont chargées de présenter leurs vues sur les moyens d'accroître la prospérité du commerce et de recevoir les mémoires des commerçants. Elles auront également à surveiller l'exécution de certains travaux publics dont elles seront chargées.

Leur régime financier sera analogue à celui qu'avaient les Chambres de l'ancien régime. Les comptes devront être présentés annuellement au Ministre de l'Intérieur qui les réglera. Des ressources spéciales leur sont affectées pour faire face à leurs dépenses, parfois même les droits qu'elles percevaient à la veille de la révolution leur sont rendus.

La tutelle administrative qui limite leur autonomie financière, restreint également leur indépendance dans la gestion des services publics. Toute délibération un peu importante engageant leur politique est soumise à l'autorisation administrative.

Contrairement à ce qu'il était advenu des lois et arrêtés antérieurs, l'arrêté du 3 Nivôse an XI, devait recevoir des applications multiples. Dès 1803, les Chambres se formaient dans la plupart des villes où elles étaient prévues. A l'usage les institutions créées par l'arrêté de l'an XI devaient prouver leur vitalité comme leur utilité. De 1803 à 1898, leur rôle va s'étendre sans cesse. En 1898, le besoin d'une législation nouvelle se fait sentir et une loi d'avril va donner aux Chambres leur statut définitif. Mais même avant des modifications assez nombreuses étaient venues transformer le caractère des Chambres. Etablissements publics, elles devaient profiter de l'évolution libérale qui, à un état étroitement centralisé, substituait une large décentralisation. Plus encore que les collectivités locales, plutôt qu'elles également, les Chambres de Commerce virent s'affaiblir les liens qui les unissaient au pouvoir central.

En même temps s'affirmaient les caractères qui en sont aujourd'hui le symbole. Les conséquences d'une évolution de près d'un siècle a été de rapprocher à nouveau les Chambres de Commerce des institutions communales. Elles les ont rapprochées également des Chambres ou Conseils de l'ancien régime.

Sous l'empire même, leur organisation financière fut modifiée. Un décret du 23 septembre 1806 assimila les dépenses des Chambres de Commerce à celles des Bourses. Dorénavant, les dépenses annuelles des Chambres devaient être supportées par les banquiers, les négociants et les marchands au moyen d'une contribution proportionnelle assise sur le total de chaque patente de commerce et sur celles d'agents de change et courtiers. Le montant des impôts à percevoir devait être fixé annuellement par arrêté préfectoral, pour chaque département en raison des besoins.

Des modifications devaient être également apportées au cours du XIX^e siècle à la composition et aux attributions des Chambres. Une ordonnance royale du 1^{er} juillet 1832, substitua au recrutement par cooptation la désignation par élection. Les élections se faisaient au scrutin de liste par un collège électoral limité composé des Juges consulaires, des Juges prud'hommes, des membres sortants des Chambres et enfin de notables désignés par les électeurs précédents.

La tutelle administrative se relâchait également quant au fonctionnement des institutions. Celles-ci, dorénavant, désignaient leur bureau. Enfin leurs attributions étaient étendues à l'administration des bourses de commerce et des entrepôts.

Le mouvement de centralisation s'accrut au cours du siècle. Un décret du 30 août 1852 vint élargir le collège électoral des Chambres de Commerce. Dorénavant, les règles présidant à leur recrutement seront les mêmes que celles qui s'appliquent aux Chambres d'agriculture. Les listes électorales

composées des plus notables commerçants seront dressées par les tribunaux de commerce. L'élargissement du nombre des électeurs n'a pas encore abouti comme en matière politique à l'institution du suffrage universel. Dans le domaine économique la révolution de 1848 n'a pas obtenu les résultats qu'elle désirait.

Une tentative du gouvernement provisoire d'établir le suffrage universel des commerçants patentés depuis deux ans pour l'élection des tribunaux consulaires n'aura pas de suite. Une loi du 21 décembre 1871 décide, en effet, que les Juges Consulaires seront désignés par une assemblée d'électeurs pris parmi les commerçants recommandables par leur probité, esprit d'ordre et d'économie. La liste des électeurs dressée par une commission composée de juges consulaires de Membres de la Chambre de Commerce, de trois Conseillers généraux, du Président des Conseils des Prud'Hommes et du maire de la ville comprendra le 1/10 des commerçants inscrits à la patente. Ce système est étendu par le décret du 21 décembre 1871, aux Chambres de Commerce. Le nombre des électeurs est sensiblement plus large que celui que prévoyait le décret du 26 janvier 1872. Mais 9/10 des commerçants n'en restent pas moins exclus du droit de désigner leurs représentants. Un pareil régime, si heureux qu'il peut être, n'en paraissait pas moins anormal et anachronique. Aussi des efforts multiples furent-ils tentés pour étendre les principes du suffrage universel à l'élection des Membres des Chambres de Commerce. Il n'en faudra pas moins attendre la fin du siècle pour les voir couronnés de succès.

TITRE II

Le régime actuel des Chambres de Commerce

Les chambres de commerce sont régies actuellement par la loi organique du 9 avril 1898, modifiée, en ce qui concerne les élections, par la loi du 19 avril 1908.

Nous nous proposons d'étudier le régime des chambres de commerce à un triple point de vue : au point de vue de leur structure, de leur fonctionnement et enfin de leur gestion financière.

Nous consacrerons à chacune de ces questions un chapitre.

A propos de la structure des chambres de commerce, nous étudierons les points suivants :

- 1°) les formalités de leur institution. Nous aurons à nous demander à qui appartient l'initiative de leur création et à quelle procédure celle-ci est soumise ;
- 2°) leur circonscription ;
- 3°) leur recrutement ;
- 4°) leur nature juridique ;
- 5°) leurs organes et le régime de leurs délibérations.

Dans le deuxième chapitre, consacré au fonctionnement des Chambres de Commerce, nous nous occuperons de leurs attributions : attributions consultatives et attributions administratives. Nous verrons que dans l'exercice de leurs attributions consultatives, elles jouissent d'une liberté complète et ne relèvent que de leurs électeurs, dans l'exercice de leurs attributions administratives, elles sont soumises à la tutelle administrative et apparaissent comme des services publics décentralisés.

Dans le troisième chapitre enfin, nous nous occuperons des ressources des chambres de commerce, de l'emploi auquel sont affectées ces ressources et du contrôle auquel sont soumises les chambres de commerce quant à leur gestion financière.

Nous terminerons notre étude par un bref aperçu sur l'organisation régionale des chambres de commerce et sur le rôle de l'assemblée des présidents des chambres, complément nécessaire à l'étude des chambres de commerce, car si on les envisage dans l'ensemble de leur activité, on les voit agir sous une triple formation : sous une formation élémentaire, au niveau du département ou d'une fraction de département. C'est la formation la plus vivace, la plus active, la plus féconde ; c'est celle des chambres prises individuellement. Au second degré, nous rencontrons la formation régionale : les chambres qui appartiennent à une région offrant une certaine unité économique, se concertent pour coordonner leurs efforts et constituent sous la forme d'un groupement régional, un organisme chargé du soin de leurs intérêts communs. Au dernier degré, enfin, nous avons l'assemblée des présidents, formée de représentants de toutes les chambres et qui s'appuyant sur les intérêts locaux, dégagés et formulés par les chambres, tente de les intégrer dans une politique d'ensemble, conforme aux intérêts généraux du pays.

CHAPITRE PREMIER

LA STRUCTURE DES CHAMBRES DE COMMERCE

Comme nous l'avons annoncé, nous étudierons ici, sous cinq paragraphes :

- 1°) l'institution des Chambres de Commerce ;
- 2°) leur circonscription ;
- 3°) leur recrutement ;
- 4°) leur nature juridique ;
- 5°) leurs organes.

Paragraphe premier

L'institution des Chambres de Commerce

Les chambres de commerce envisagées abstraitement, comme organismes étatiques dotés de personnalité civile, sont l'œuvre du législateur, notamment de la loi organique du 9 avril 1898, mais prises individuellement, en tant qu'organismes concrets, elles sont instituées par un décret rendu dans la forme d'un règlement d'administration publique (*) sur la proposition du ministre du commerce. (art. 2 de la Loi).

(*) Le décret qui institue une Chambre de Commerce peut être attaqué pour excès de pouvoir devant le Conseil d'Etat, s'il n'a pas été procédé à une instruction régulière. Cons. d'Et. 9 août 1880 Rec. des arrêts du Cons. d'Etat 1880 page 764. Mais, l'acte par lequel le Gouvernement autorise la création d'un établissement public ou refuse de l'autoriser, est un acte discrétionnaire qui ne peut être déféré au Conseil d'Etat ni par voie de recours pour excès de pouvoir, ni par voie contentieuse. Cons. d'Et. 20 mars 1908. D. 1909-3-97.

Pratiquement, l'opération débute par une demande adressée par les intéressés au Préfet, lequel l'examine, fait une enquête, constitue un dossier et la transmet au Ministre avec son avis.

Le ministre, pour se prononcer doit requérir l'avis d'un certain nombre d'organes locaux, notamment celui du conseil général du département, et enfin l'avis des chambres de commerce existant déjà dans le département.

Cette consultation s'impose pour des raisons d'opportunité. Il peut ne pas être indiqué de multiplier les chambres de commerce dans un certain rayon. Les organismes locaux sont les juges de cette question.

Elle s'impose surtout à cause des charges fiscales qu'entraîne la création d'une chambre de commerce pour les contribuables patentés.

Le ministre prend, enfin, l'avis du conseil d'Etat, statuant en assemblée générale.

Paragraphe 2

La circonscription des chambres de commerce

Aux termes de l'art. 2 § 2 de la loi du 9 avril 1898, c'est le décret d'institution qui détermine la circonscription de chaque chambre de commerce. Lorsqu'il n'y a, dans un département, qu'une seule chambre, sa circonscription comprend tout le département. Elle peut d'ailleurs être modifiée, à toute époque, par un décret rendu dans la même forme que le décret d'institution.

Voici la distribution actuelle des 155 chambres sur l'ensemble de nos départements :

- 49 départements possèdent 1 seule chambre,
- 30 en possèdent 2,
- 7 en possèdent 3,
- 1 (le Puy de Dôme) en possède 4,
- 1 (le Pas-de-Calais) en possède 5,

Le département de la Seine Inférieure possède 7 Chambres,
Le département du Nord en possède 9.

De ce que le ressort d'une Chambre de Commerce s'étend le cas échéant à tout un département, il ne résulte pas qu'elle ait nécessairement son siège au chef-lieu du département. Plusieurs Chambres de Commerce siègent hors du chef-lieu. Il en est ainsi des Chambres de : Bayonne, de Lorient, de Saint-Quentin.

Paragraphe 3

Le recrutement des Chambres de Commerce

Les Chambres de Commerce ont une composition qui varie suivant l'importance de la circonscription, mais le nombre des membres ne peut pas être inférieur à 12 ni supérieur à 24 sauf à Paris, où la Chambre de commerce comprend 40 Membres.

Le nombre des membres de chaque chambre de commerce est fixé par le décret d'institution.

Nous allons étudier à propos du recrutement des membres des chambres de commerce :

- 1°) l'électorat ;
- 2°) l'éligibilité ;
- 3°) la formation des listes et des catégories professionnelles ;
- 4°) la forme de l'élection ;
- 5°) l'installation des membres élus ;
- 6°) le contentieux des élections.

1^o L'électorat

Les membres des Chambres de Commerce sont nécessairement Français. (Art. 1^{er} de la Loi du 19 février 1908).

Ils sont élus au suffrage universel des commerçants patentés (*), ainsi qu'il résulte de l'article premier de la loi du 19 février 1908, laquelle renvoie pour les règles de recrutement à la loi du 8 décembre 1883.

Avant la loi de 1908, les élections des chambres de commerce et des chambres consultatives des arts et manufactures étaient régies par le décret du 22 janvier 1872, qui avait organisé un suffrage restreint. Le corps électoral sous ce régime, était constitué par des commerçants « recommandables par leur probité, leur esprit d'ordre et d'économie » choisis par une commission composée de représentants du département, de la chambre de commerce et du tribunal de commerce. Le nombre des électeurs était égal au dixième des commerçants patentés.

Aujourd'hui le régime électoral des chambres de commerce est le même que celui des tribunaux de commerce. Par conséquent les règles posées par la loi du 1^{er} août 1883 sur l'élection des juges consulaires, en ce qui concerne la composition du corps électoral, la confection des listes, les récla-

(*) La loi du 19 février 1908 ayant établi une assimilation complète entre l'élection des membres des Chambres de Commerce et celle des juges consulaires, les représentants de commerce lesquels ne figurent pas dans l'énumération des catégories des citoyens limitativement déterminés par l'art. 1^{er} de la loi du 8 décembre 1883 et qui ne sont point des commerçants, ne peuvent être inscrits, bien que patentés, sur les listes électorales des Chambres de Commerce. Voir Cass. 17 nov. 1909 S. 1910 L. 534. Le fait que l'article 6 de la loi du 19 février 1908 impose à tous les patentés du tableau A. B. C., parmi lesquels figurent les représentants de commerce, l'obligation de contribuer aux dépenses des Chambres de Commerce, ne met pas obstacle à cette solution. En effet, la contribution créée par l'art. 6 de la loi de 1908 est un impôt additionnel à la patente et l'assujettissement à cet impôt additionnel ne peut pas conférer plus de droits que ne confère l'impôt principal lui-même.

mations contre les listes, le mode de scrutin, etc., s'appliquant toutes aux chambres de commerce (*). Il n'existe de règles particulières aux chambres de commerce qu'en ce qui concerne la durée du mandat, la réélection et le renouvellement des membres. Les membres des chambres de commerce étant désignés aujourd'hui par les mêmes électeurs que ceux des tribunaux de commerce, il en résulte que pour être électeur d'une chambre de commerce, il faut remplir les conditions requises pour être électeur au tribunal de commerce. Ces conditions sont fixées par l'article premier de la loi du 8 décembre, complétée et modifiée par les lois des 23 janvier 1898, 19 mars 1926 et 14 janvier 1933.

Sont électeurs aux termes de ces textes :

les citoyens commerçants, patentés ou associés en nom collectif depuis cinq ans au moins, les pilotes lamaneurs qui ont cinq ans de service ; les capitaines au long cours, les capitaines au cabotage et les capitaines de la marine marchande réunissant dix ans de navigation effectués, en qualité d'officiers, depuis l'obtention de leur brevet, dûment constatée par les services de l'inscription maritime, les administrateurs délégués, les directeurs des compagnies françaises anonymes de finance, de commerce et d'industrie, les gérants des sociétés à responsabilité limitée, sans que les membres d'une même société puissent excéder trois ; les agents de change et courtiers d'assurance maritime, courtiers de marchandises, courtiers interprètes et conducteurs de navires institués en vertu des art. 77, 79 et 80 du code de commerce, les uns et les autres

(*) Il a été jugé que la sentence du juge de paix ordonnant l'inscription ou la radiation d'un citoyen sur la liste des électeurs du Tribunal de Commerce entraîne nécessairement son inscription ou sa radiation sur la liste qui doit servir à l'élection de la Chambre de Commerce. Cass. Req. 27 janvier 1925 D. P. 1925 ; L. 181 (avec rapport du conseiller Celine).

après cinq années d'exercice, et tous sans exception devant être domicilié depuis cinq ans au moins dans le ressort du Tribunal.

Sont également électeurs, dans leur ressort, les membres anciens ou en exercices des tribunaux et des chambres de commerce, des chambres consultatives des arts et manufactures, les présidents anciens ou en exercice des conseils de prud'hommes ; les femmes qui remplissent les conditions de patente et de domicile exigées des commerçants hommes.

Par contre, ne peuvent pas participer aux élections : les individus condamnés soit à une peine afflictive et infamante, soit à des peines correctionnelles pour faits qualifiés crimes par la Loi ; ceux qui ont été condamnés pour vol, escroquerie, abus de confiance, soustractions commises par les dépositaires de deniers publics, attentats aux mœurs ; ceux qui ont été condamnés à l'emprisonnement pour délit d'usure, pour infraction aux lois sur les maisons de jeu, sur les loteries et les maisons de prêt sur gages ou par application de l'article 1 de la loi du 27 mars 1851, de l'article premier de la Loi du 5 mai 1855, des articles 7 et 8 de la Loi du 23 juin 1857 et de l'article premier de la Loi du 27 juillet 1867 ; ceux qui ont été condamnés à un emprisonnement de six jours au moins ou à une amende de plus de 1.000 frs par infraction aux lois sur les douanes, les octrois et les contributions indirectes, et à l'article 5 de la loi du 4 juin 1859, sur le transport, par la poste, des valeurs déclarées. Les notaires, greffiers et officiers ministériels ; ceux qui ont été condamnés à l'emprisonnement par application des lois du 17 juillet 1857, du 23 mai 1863 et du 24 juillet 1867 sur les sociétés ; les individus condamnés pour les délits prévus aux articles 400, 413, 414, 417, 418, 419, 420, 421, 423, 433, 439, 443, du code pénal et aux articles 594, 596 et 597 du code de commerce ; les faillis non réhabilités dont la faillite a été déclarée soit par les tribunaux français,

soit par des jugements rendus à l'étranger, mais exécutoires en France, et généralement tous les individus privés du droit de vote dans les élections politiques.

2° L'éligibilité

Aux termes de l'article premier de la Loi du 19 février 1908, pour être éligible à la chambre de commerce, il faut remplir les conditions d'éligibilité prévues à l'article 8-1° de la Loi du 8 décembre 1883, sur le recrutement des tribunaux de commerce.

Sont, par conséquent, éligibles aux chambres de commerce, les électeurs inscrits sur la ou les listes électorales des tribunaux de commerce (et sur la liste complémentaire quand il n'y a pas coïncidence territoriale entre le ressort des tribunaux et celui de la chambre ou sur la liste spéciale de la chambre, lorsqu'il n'y a aucun tribunal de commerce dans la circonscription), âgés de trente ans et qui ont la qualité de Français (*).

Il convient de remarquer qu'en ce qui concerne l'éligibilité il existe une restriction par rapport à l'exercice du droit de vote. En effet, les personnes en état de liquidation judiciaire et les faillis non réhabilités mais dont la faillite remonte à plus de trois ans, ne sont pas éligibles, alors qu'ils ont le droit de vote. (Art. premier de la Loi du 30 décembre 1903, modifié par la Loi du 23 mars 1908 sur la réhabilitation des faillis et article 21 de la loi du 4 mars 1889, sur la liquidation judiciaire).

Par contre, sont éligibles les anciens commerçants fran-

(*) L'individu qui n'est pas inscrit sur la liste électorale de la circonscription et qui exerçant actuellement profession d'agent d'assurance n'est pas un ancien commerçant, est inéligible à la Chambre de Commerce. Cons. d'Et. 1 3mai 1910 S. 1912.3.137.

çais ayant exercé leur profession pendant cinq ans au moins dans l'arrondissement et y résidant.

Nul ne peut être élu dans une autre catégorie que la sienne.

Les membres des chambres de commerce sont élus pour six ans, mais les chambres se renouvellent par tiers tous les deux ans.

Il peut y avoir lieu à élection partielle, notamment dans le cas où une chambre se trouve réduite aux trois quarts de ses membres. L'élection complémentaire a lieu alors dans les deux mois de la dernière vacance. Dans l'année qui précède le renouvellement partiel, les élections complémentaires sont reportées à l'époque de ce renouvellement, à moins que la chambre n'ait perdu plus de la moitié de ses membres.

Les membres nommés dans une élection complémentaire ne demeurant en fonction que pendant la durée du mandat de leur prédécesseur. (Art. 7 de la loi du 9 avril 1998).

3^o Formation des listes électorales et des catégories professionnelles

Nous venons de voir que pour être électeur d'une chambre de commerce, il faut remplir les mêmes conditions que pour être électeur d'un tribunal de commerce. Par conséquent, lorsque les ressorts de ces deux organismes coïncident, la liste électorale est la même pour les deux élections. Lorsque le ressort de la chambre de commerce est plus étendu et comprend plusieurs tribunaux, la liste électorale de la chambre est formée de la réunion des listes des tribunaux de son ressort. Lorsque la circonscription de la chambre de commerce ne comprend qu'une fraction de la circonscription du tribunal de commerce, la liste du tribunal est appliquée dans la partie qui correspond à cette fraction, et pour le surplus il est dressé une

liste nouvelle. A défaut de tribunal de commerce dans les arrondissements ou cantons compris dans la circonscription d'une chambre, il est dressé une liste conformément à la Loi du 8 décembre 1883.

En vertu de cette Loi, la liste électorale est dressée annuellement dans chaque commune, au cours de la première quinzaine du mois de septembre, par le maire assisté de deux conseillers, délégués par le conseil municipal.

Elle doit comprendre tous les électeurs remplissant au 1^{er} septembre, les conditions exigées par la Loi.

Le maire envoie la liste ainsi établie au préfet ou au sous-préfet, lequel dépose la liste générale au greffe du tribunal de commerce, et la liste spéciale de chacun des cantons du ressort du greffe de chacune des justices de paix correspondantes. L'un et l'autre dépôt doivent être effectués trente jours au moins avant l'élection. L'accomplissement de ces formalités est annoncé, dans le même délai, par des affiches apposées à la porte de la mairie de chaque commune du ressort du tribunal.

Les listes électorales sont communiquées sans frais à toute réquisition.

Les réclamations auxquelles peut donner lieu l'établissement de ces listes, soit par suite d'omission de personnes ayant droit d'y figurer, soit par suite d'inscription de personnes frappées d'incapacité ou ne satisfaisant pas aux exigences de la Loi, peuvent être formées pendant les quinze jours qui suivent le dépôt des listes et doivent être portées devant le juge de paix du canton (*), par simple déclaration au greffe

(*) Le juge de paix n'a compétence pour statuer que sur l'aptitude d'un commerçant à participer à l'élection d'un Tribunal de Commerce et par conséquent aussi d'une Chambre de Commerce. Il excède les limites de sa compétence et empiète sur les attributions de l'autorité administrative s'il statue sur le classement par catégorie auquel il a été procédé par l'arrêté préfectoral en vue des élections d'une Chambre. Cass. Requ. 27 juin 1925 D. P. 1925.1.181.

de la justice de paix du domicile de l'électeur dont la qualité est mise en question.

Le juge de paix statue sans opposition ni appel, dans les 10 jours, sans frais ni forme de procédure et sur simple avertissement donné par ses soins, aux parties intéressées.

La décision est transmise au maire qui la notifie à l'intéressé.

Elle peut être déférée à la cour de cassation dans les dix jours de sa notification.

Voilà pour les règles concernant la confection de la liste électorale, règles, comme nous l'avons dit, communes au recrutement des tribunaux et à celui des chambres de commerce.

A ces règles s'en ajoutent d'autres, propres aux chambres de commerce.

Pour empêcher que les représentants des grandes entreprises ne disparaissent parmi ceux de la masse des patentés auxquels elle venait d'accorder le droit de vote, la Loi de 1908, en même temps qu'elle élargissait le collège électoral, posait des règles permettant de maintenir l'équilibre entre d'une part le nombre des patentés, et d'autre part certains facteurs économique-fiscaux. C'est ainsi qu'elle a prévu que les divers industries et commerces pourront être répartis dans des catégories professionnelles, ayant chacun leurs électeurs, et que « les sièges des chambres de commerce et ceux des chambres consultatives seront répartis soit entre les industries ou groupes d'industries et les commerces ou groupes de professions commerciales, soit entre des groupements comprenant à la fois des professions industrielles et des professions commerciales, en tenant compte du *montant des patentes* (*) », de

(*) Il a été jugé que le décret d'établissement des catégories qui, pour la répartition des sièges des Chambres de Commerce, tiendrait compte exclusivement des patentes, violerait les dispositions de l'art. 3 qui a eu précisément pour objet d'éviter que cet élément fût pris comme unique base de répartition ; mais la loi elle-même permet d'en tenir compte en même temps que d'autres éléments. Voir Cons. d'Et. 25 nov. 1910 D. 1912.3.139.

la population active et de l'importance économique de ces industries, commerces ou groupes dans les circonscription ». (Art. 3 de la Loi du 19 février 1908).

Pour procéder à l'étude de cette répartition, l'article 3 paragraphe 2, a institué dans chaque circonscription, une commission composée de :

- 1°) trois membres délégués par le conseil général ;
- 2°) du président et de deux juges délégués par le tribunal de commerce de la ville où siège la chambre ;
- 3°) des présidents des autres tribunaux de commerce de la circonscription ;
- 4°) du Président et de deux membres délégués par la chambre de commerce (*).

Cette commission qui se réunit dans la ville où siège la chambre, doit proposer au ministre un classement des industries et des professions commerciales et une répartition des sièges entre les diverses catégories professionnelles.

La loi lui laisse une certaine latitude dans l'organisation de la représentation des chambres de commerce, afin qu'elle

(*) Afin de démocratiser le recrutement des Chambres de Commerce, le Gouvernement avait saisi le Parlement d'un projet de loi, dans lequel la répartition des sièges était uniquement déterminée par le nombre des patentés. Ce projet ayant été mal accueilli par les Chambres et par l'assemblée des présidents, des amendements y ont été apportés sur la suggestion de ces organismes. Le texte finalement voté par la Chambre maintient les conditions antérieures (montant des patentes, importances respectives de la population active occupée par chaque groupe de professions ; importance économique de ces professions), mais il prévoit des modifications quant à la composition de la Commission de Répartition. Cette commission comprendra : 1° trois membres délégués par le Conseil général ; 2° le président et deux juges du Tribunal de Commerce de la ville où siège la Chambre, dont l'un appartiendra obligatoirement aux classes 4, 5, 6 du tableau A des patentes (commerce de détail) ; 3° le président de la Chambre de Commerce intéressée et deux membres délégués de cette Chambre, dont l'un appartiendra obligatoirement au choix d'un des délégués du Tribunal et de la Chambre de Commerce qu'apparaît la réforme démocratique, ces délégués étant pris dans le petit commerce) ; 4° le président et le vice-président du Conseil de Prud'hommes de la ville où siège la Chambre ; 5° le maire de la même ville.

puisse tenir compte des circonstances et des besoins locaux. Mais, elle ne possède pas pour la constitution des catégories des pouvoirs arbitraires. Elle doit nécessairement tenir compte de certaines données, telles que le montant de la contribution des patentés (droit fixe et droit proportionnel), le nombre des ouvriers et employés, l'importance économique révélée par l'outillage, les moyens de production et le chiffre d'affaires.

Les classements et répartitions définitifs se font par décret rendu en la forme d'un règlement d'administration publique, sur la proposition du ministre de commerce (*).

La liste des électeurs appartenant à chaque catégorie est dressée par arrêté du préfet.

Ces répartitions ne peuvent être modifiées pendant une période de six ans. Lorsqu'une modification y est apportée, il doit être procédé à un renouvellement intégral des chambres.

La rupture de l'unité de la liste électorale que nous venons d'examiner et qui a pour objet d'assurer, dans les chambres de commerce, une représentation proportionnelle non pas à l'importance numérique, mais l'importance économique des patentés, n'est pas une règle absolue.

D'après l'article 4 de la Loi du 19 février 1908, la commission de répartition, votant à la majorité des trois quarts (donc majorité renforcée) peut décider qu'il n'y aura pas lieu à la constitution de catégories.

Sa décision est définitive et n'a besoin, pour devenir exécutoire que d'un simple arrêté préfectoral, alors que dans le cas où elle opère répartition, elle n'a qu'un caractère préparatoire.

Le régime ainsi établi ne pourra pas être modifiée pendant six ans et la décision de la commission l'instituant est

(*) Le contentieux du classement relève des tribunaux administratifs : Voir Cass. Req. 27 janv. 1925 D. P. 1925.1.181.

définitive ; elle n'a besoin, pour devenir exécutoire que d'un arrêté préfectoral, alors que dans le cas où elle opère une répartition, elle n'est que préparatoire, la répartition définitive devant être effectuée par un décret du chef de l'Etat.

Lorsque la commission décide la suppression des catégories, la distribution des membres de la chambre entre les séries prévues par l'article 5 de la Loi du 9 avril 1898, et l'ordre de renouvellement des séries, sont réglés par le sort.

En cas de rétablissement des catégories, les membres de chacune des catégories seront distribués, autant que possible dans une proportion égale entre les séries et l'ordre de renouvellement des séries sera réglé par le sort.

4° Forme de l'élection

D'après l'article 9 de la Loi du 8 décembre 1908, le vote doit avoir lieu par canton, à la mairie du chef-lieu. Dans les villes divisées en plusieurs cantons, le vote a lieu dans chaque canton. A Paris et à Lyon, il y a autant de scrutins que d'arrondissements. S'il existe des catégories, l'élection aux sièges de chaque catégorie sera faite exclusivement par les électeurs de cette catégorie. Toute candidature doit faire l'objet d'une déclaration à la Préfecture ou à la sous-Préfecture de l'arrondissement où siège la chambre, cinq jours au moins avant le vote (*).

Les suffrages accordés à tout candidat n'ayant pas fait la déclaration, n'entrent pas en compte dans le résultat du scrutin.

L'assemblée électorale est convoquée par le Préfet ; elle est présidée par le maire ou ses délégués, assisté de quatre

(*) La déclaration de candidature constitue une différence avec ce qui se passe pour les élections des corps délibérants des autres personnes morales décentralisées. Aucune déclaration n'est, en effet exigée, pour les élections municipales et cantonales.

électeurs. Le bureau ainsi constitué nomme un secrétaire pris dans l'assemblée ; Il statue sur toutes les questions qui peuvent s'élever au cours des opérations.

QUORUM

Au premier tour de scrutin, le candidat doit obtenir pour être élu, la majorité des suffrages exprimés, représentant le $\frac{1}{4}$ au moins des électeurs inscrits.

Lorsque cette majorité n'est pas obtenue, un scrutin de ballottage a lieu 15 jours après, scrutin auquel, les candidats sont élus à la majorité relative et quelque soit le nombre des suffrages.

PROCLAMATION DES RESULTATS

Le président de chaque assemblée proclame le résultat de l'élection et transmet immédiatement au préfet le procès-verbal des opérations électorales.

Le résultat général des élections est constaté dans les 24 heures par une commission siégeant à la préfecture et composée du préfet, président, du conseiller général du chef-lieu du département, du maire du chef-lieu du département ou d'un de ses adjoints.

Immédiatement après la clôture des opérations de la commission, le préfet transmet le résultat des élections au président en exercice de la chambre de commerce.

DUREE DU MANDAT

Les membres de la chambre de commerce sont élus pour six ans et indéfiniment rééligibles. L'assemblée se renouvelle par tiers, tous les deux ans, au courant du mois de décembre (*).

(*) Lors de la constitution d'une Chambre, la répartition des membres entre les séries et l'ordre de renouvellement de ces séries, sont réglés par le sort (art. 5).

Lorsque la chambre se trouve réduite au trois quarts de ses membres (rappelons que le minimum de ces membres est de douze, le maximum de 24, sauf à Paris, où il est de 40), il est, dans les six mois à dater de la dernière vacance, procédé à des élections complémentaires. Les membres nommés dans les élections complémentaires ne restent en fonction que pendant la durée du mandat confié à leurs prédécesseurs.

5° L'installation des membres élus

Aux termes du dernier paragraphe de l'article 7 de la Loi du 19 février 1908, « dans les quinze jours qui suivent l'élection, le préfet procède à l'installation des membres élus et transmet le procès-verbal de cette installation au ministère de commerce ».

6° Le contentieux des élections

D'après l'article 7 de la loi du 19 février 1908, tout électeur dans les 5 jours de l'élection et le préfet dans les cinq jours qui suivent la constatation du résultat général peuvent élever des réclamations sur la régularité et la sincérité des élections.

A la différence des réclamations en matière d'élections consulaires qui sont de la compétence de la cour d'appel, les contestations de la validité des élections des chambres de commerce sont, aux termes du premier paragraphe, article 7-9° de la loi du 19 février 1908, de la compétence du conseil de préfecture, en premier ressort et du conseil d'Etat en appel. Le recours au Conseil d'Etat est dispensé du ministère d'avocat. Voir Conseil d'Etat, 13 mai 1910 S. 1912.3.137. (*)

(*) Il n'en était pas de même avant la loi du 19 février 1908. En effet, avant cette loi, c'était le Ministre qui statuait en premier ressort, et comme aucun texte ne dispensait du ministère d'avocat l'appel en Conseil d'Etat de la décision du Ministre, son ministère était obligatoire. Depuis que le contentieux des élections appartient au Conseil de Préfecture, la question est réglée par la loi du 22 juillet 1889, art. 61 sur les Conseils de Préfecture, laquelle dispense de manière générale le recours en matière électorale de tous frais.

Les élections peuvent être annulées pour violations des formes prescrites par la Loi, pour manœuvres frauduleuses et pour incapacité des élus.

Voilà pour le recrutement des chambres.

Paragraphe 4

Nature juridique

Quelle est la nature juridique des Chambres de Commerce ?

Aux termes de l'article premier de la Loi du 9 avril 1898, les chambres de commerce sont des établissements publics, c'est-à-dire des services publics personnalisés (*). En effet, les chambres de commerce ne bénéficient pas d'une simple affectation spéciale et temporaire à leurs dépenses de certaines recettes, procédé qui a surtout pour objet de limiter les dépenses de l'organisme auquel il s'applique ; elles bénéficient d'une affectation générale et permanente, accompagnée de la constitution d'un patrimoine autonome. Cette affectation générale et permanente se manifeste aussi bien dans les pouvoirs reconnus aux chambres de commerce, pouvoirs de lever certains impôts et taxes sur les particuliers, que dans le fait qu'elles ne sont pas tenues de verser l'excédent de leurs ressources à un patrimoine administratif général, patrimoine de l'Etat, des départements ou des communes, mais peuvent le constituer en réserves pour l'employer selon leurs besoins ultérieurs.

(*) Cela ne vaut évidemment que pour les Chambres de Commerce françaises fonctionnant en France. Quant aux Chambres de Commerce françaises fonctionnant à l'étranger et aux Chambres de Commerce étrangères établies en France, ce sont des associations à caractère privé, relevant uniquement de leurs statuts, aucune des règles posées par les lois des 9 avril 1898 et 19 février 1908 ne s'appliquent à elles. La reconnaissance taines Chambres françaises à l'étranger ne modifiant pas leur caractère d'institution purement privée.

Nous sommes donc en présence de personnes morales (de patrimoines autonomes) et notamment de personnes morales de droit public.

Du fait que les chambres de commerce sont des personnes morales, il résulte qu'elles peuvent acquérir, faire construire et posséder des immeubles nécessaires à leur installation et à l'exploitation des services dont elles sont chargées et dont nous parlerons plus loin. Il en résulte, en outre, qu'elles peuvent recevoir des dons et legs, sauf à se munir de l'autorisation prévue par la Loi du 4 février 1901, qu'elles peuvent ester en justice (*), emprunter. (Avec l'autorisation prévue par la Loi).

Leurs pouvoirs vont plus loin. Comme il s'agit de personnes morales de droit public, elles bénéficient des prérogatives attachées aux organismes publics. C'est ainsi qu'elles peuvent lever sur les patentés de leur circonscription des impôts (impôt additionnel à la patente) qu'elles peuvent soumettre les usagers des services publics qu'elles exploitent, au paiement de taxes ; elles ont même le droit, dans les conditions que nous préciserons plus loin, de percevoir des péages.

En outre, en tant qu'organismes régis par le droit public, elles échappent aux voies d'exécution du droit privé.

Enfin, elles peuvent utiliser l'expropriation pour cause d'utilité prévue par la Loi du 3 mai 1841 ; leurs travaux peuvent avoir le caractère de travaux d'utilité publique et par

(*) Pour ester en justice, elles n'ont besoin d'aucune autorisation mais elles ne peuvent plaider que pour la défense des droits individuels qui intéressent leur patrimoine : Cons. d'Etat 9 août 1880 Rec. 1880 page 764 ; elles n'ont pas qualité pour défendre les droits individuels des commerçants de leur circonscription contre des prétentions qui seraient susceptibles de léser les intérêts de la collectivité des commerçants. Il a été jugé qu'une Chambre de Commerce n'a pas qualité pour intenter dans l'intérêt d'une industrie de sa circonscription et par application de l'art. 19 de la loi du 23 juin 1857, une poursuite contre un individu qui introduit en France des produits étrangers sous la fausse qualification de « provenance française » : Paris 21 février 1883 D, 1884.2.76.

conséquent elles peuvent user de l'occupation temporaire prévue par la loi du 29 décembre 1892. (*)

Il ne suffit pas de dire que les chambres de commerce sont des personnes morales de droit public, c'est-à-dire des services publics, il faut encore préciser leur régime juridique. Et, à cet effet, nous devons nous demander si elles sont des services publics à régime juridique spécial, c'est-à-dire des services publics au sens étroit du mot, ou des services publics sans régime juridique spécial, services publics au sens large, gouvernés par les règles du droit privé, sous réserve, bien entendu, des principes généraux qui dominent tous les services publics, notamment les lois de continuité, d'égalité.

Pour répondre à la question, nous devons voir brièvement quelles sont les caractéristiques des services publics à régime juridique spécial et nous demander si ces caractéristiques se retrouvent dans le fonctionnement des chambres de commerce.

Les traits propres aux services publics à régime juridique spécial apparaissent dans plusieurs domaines :

1^o) Dans les rapports entre la personne morale maîtresse du service et ses agents. Ces rapports ne sont pas des rapports contractuels ; les agents des services publics à régime juridique spécial ne sont pas liés à la personne morale par un contrat de travail ordinaire (louage de services), mais se trouvent

(*) Il est vrai que ces trois dernières prérogatives sont reconnues aujourd'hui, soit par le législateur lui-même, soit par la jurisprudence, également à certains organismes privés. Voir pour le caractère de travaux publics reconnu à des travaux effectués au profit d'une collectivité qui n'est pas chargée d'assurer la marche d'un service public, mais présentant simplement un intérêt public : Aff. commune de Monséjour Cons. d'Et. 10 juin 1921 S. 1921.3.49, et aux travaux effectués pour le compte d'un particulier (un concessionnaire) aff. Sigalas, 22 juin 1928 Cons. d'Et. (S. 1928.3.113).

Pour l'occupation temporaire et l'expropriation admises au profit de particuliers, voir art. 43, 44 et 45 de la loi du 21 avril 1810 sur les mines, maintenue sur ce point par la loi du 9 septembre 1919 ; voir aussi arrêt Etablissement Vezzia, Cons. d'Et. ; 20/12/1935 Rev. de Dr. Publ. 1936.118.

dans une situation spéciale : la jurisprudence a admis un contrat d'adhésion pour lequel ces agents acceptent d'être investis de fonctions publiques à des conditions qu'il ne leur appartient pas de modifier (*). (Arrêts Conseil d'Etat).

2°) Le régime des biens présente lui aussi des traits particuliers : l'acquisition des biens se fait normalement (**) par le procédé de l'expropriation, de la réquisition, des marchés de fournitures ; la vente de biens appartenant à une personne morale maîtresse d'un service public à régime juridique spécial, est soumise à certaines formalités ; à des autorisations ; il faut même une loi pour les immeubles dont la valeur dépasse trois millions ; dans les autres cas, il faut un décret, et la vente est faite par le préfet, assisté du directeur des domaines ; l'échange aussi, est soumis à des règles spéciales ;

3°) A propos de la gestion du patrimoine, il faut noter le régime des baux ; ceux de plus de neuf ans et d'un loyer supérieur à vingt mille francs, sont passés par l'administration des finances ;

4°) Les deniers affectés à ces services sont soumis à des règles spéciales de comptabilité et de contrôle (contrôle des inspecteurs des finances ; juridiction de la cour des comptes) ;

5°) Dans les rapports avec ses co-contractants (concessionnaires, etc.) la personne morale maîtresse du service peut user d'injonctions, inversement ces co-contractants bénéficient de la règle de l'imprévision qui leur permet d'obtenir la révision des contrats lorsque des circonstances imprévues en ont bouleversé l'économie. Cette théorie a été construite par le Conseil d'Etat dans le but d'assurer la marche continue des services publics. Ajoutons encore que le représentant d'une

(*) Voir arrêts Cons. d'Et. du 21 février 1936.

(**) Nous disons «normalement», car il n'est pas défendu même à un service public au sens étroit, de recourir, pour un acte isolé, aux procédés de droit privé.

personne morale maîtresse d'un service public à régime juridique spécial, peut prendre des décisions exécutoires par elles-mêmes, c'est-à-dire sans recours à la justice ;

6°) La réparation des dommages subis par des tiers du fait du fonctionnement d'un service public à régime juridique spécial n'est pas régie par les règles du droit commun, c'est-à-dire par les articles 1382 et s. s. du code civil, mais élaborées par le Conseil d'Etat, règles tendant à concilier les intérêts des particuliers et les nécessités des services ;

7°) Enfin, en matière de compétence juridictionnelle, la connaissance des difficultés soulevées par le fonctionnement des services publics à régime juridique spécial appartient aux tribunaux administratifs.

Voilà les règles propres aux services publics au sens étroit du mot. Ces règles se retrouvent-elles dans le fonctionnement des chambres de commerce ? Non.

La vie juridique des Chambres de Commerce est semblable à celle des entreprises privées, à de rares exceptions près. Pour éviter des redites, nous nous bornerons à signaler les exceptions. Les voici :

Les deniers des chambres de commerce sont soumis à certains égards au régime des deniers publics : nécessité d'établir un budget et des comptes, mais le contrôle financier des chambres de commerce n'est pas aussi poussé que celui des services publics au sens étroit du mot ; elles ne sont, en effet, pas soumises au contrôle des inspecteurs des finances, ni à la juridiction de la cour des comptes ; leurs comptes et budgets sont contrôlés par le ministre du commerce dont elles relèvent d'ailleurs également à tous autres égards.

Pour l'acquisition d'immeubles, elles peuvent user de l'expropriation ; mais nous avons vu plus haut que cette prérogative est accordée parfois même à des particuliers.

Les litiges nés de leurs rapports avec leur personnel, sont de la compétence des tribunaux administratifs. Voir à cet égard arrêt du Conseil d'Etat du 21 février 1936 S. 1936.3. 121 (*).

Le régime des biens est celui du droit privé, sauf que les chambres de commerce doivent se munir de l'autorisation ministérielle « pour acquérir ou construire des bâtiments pour leur propre installation ou celle d'établissements à l'usage du commerce ». Art. 14-2° de la Loi du 9 avril 1898.

Pour la réparation des dommages causés à des tiers par le fonctionnement des services qu'elles gèrent (**), elles sont soumises tant au point de vue du fond qu'au point de vue de la compétence juridictionnelle, au droit privé : Voir Cass. 30 décembre 1884 S. 1986.1.166 ; Cass. 27 janvier 1880 S. 1982.1.201 (***).

Nous pouvons donc dire que les chambres de commerce assurant le fonctionnement d'entreprises à l'usage du commerce ou de services publics, sont soumises non pas aux règles qu'on rencontre dans les services publics au sens étroit (à régime juridique spécial), mais à celle qui gouvernent les services publics à caractère industriel et commercial qui sont les règles du droit privé.

Mais, s'agissant d'organismes publics, ceux-ci sont évidemment soumis aux principes qui dominent tous les services

(*) Cet arrêt reconnaît la compétence des tribunaux administratifs pour ces litiges, attendu que les Chambres de Commerce sont des établissements publics *nationaux* dit le Conseil d'Etat les litiges qui s'élèvent entre elles et leur personnel sont, en vertu de l'art. 1^{er} du décret du 5 mai 1934 de la compétence du Conseil de Préfecture et non pas de celle du Conseil d'Etat, notamment lorsqu'ils ont un caractère individuel.

(**) Comme il s'agit d'organismes autonomes, leur responsabilité n'entraîne jamais celle de l'Etat. Voir arrêts Cass. cités dans le texte.

(***) Il s'agissait d'une action en responsabilité intentée contre une Chambre de Commerce pour le dommage causé par un de ses remorqueurs.

publics quels qu'ils soient, notamment aux principes de continuité, d'égalité et de changement.

Le régime fiscal auquel sont soumises les chambres de commerce pour les entreprises qu'elles exploitent, se rapproche lui aussi de celui des entreprises privées. En matière de droits de timbre et d'enregistrement l'assimilation est quasi complète.

En ce qui concerne l'impôt foncier, comme la question n'a pas été expressément prévue par la loi, elle a été tranchée par le Conseil d'Etat, dont la jurisprudence qui a d'ailleurs une portée générale, dépassant les chambres de commerce et s'étendant à tous les services publics, présente une certaine évolution. Les immeubles non productifs de revenus ne paient pas d'impôt. Ce principe est certain ; il est posé par la loi. Mais que faut-il entendre par immeuble non productifs de revenus ? Dans ses arrêts des 24 juin et 27 novembre 1908 (S. 1910.3.142 et Rec. 1908 page 970), le Conseil d'Etat décidait que les immeubles affectés aux écoles de commerce appartenant aux chambres de commerce devaient être exemptés de l'impôt foncier, comme non productifs de revenus. « Si des rétributions scolaires, dit le Conseil d'Etat, sont payées par les élèves d'après un tarif qui doit être homologué par les préfets dans les limites des chiffres maxima approuvés par le ministre, les recettes ainsi réalisées ne peuvent, en principe, être affectées qu'aux dépenses nécessaires au fonctionnement de ces écoles. » En l'état de cette jurisprudence on pouvait dire que le Conseil d'Etat, pour soumettre les immeubles d'une personne morale de droit public, à l'impôt foncier, exigeait que l'entreprise à laquelle ils étaient affectés soit productrice de *vénéfices* ; la production de simples revenus qui pouvaient être absorbés par les frais d'exploitation, ne suffisait pas pour donner à l'entreprise un caractère lucratif. Voir à ce propos l'arrêt Conseil d'Etat du 31 mai 1929, port autonome du Havre. Mais, cette conception a été abandonnée par le Conseil

d'Etat ces dernières années, et dans les arrêts récents, il n'accorde l'exemption d'impôt que dans le cas où il s'agit d'immeubles qui ne produisent aucun revenu. Voir arrêts des 5 avril, 6 mai et 17 juin 1935 S. 1935.3.113 (*).

Il semble que cette attitude du Conseil d'Etat s'explique par l'intervention croissante de collectivités publiques dans le domaine de l'activité économique. Soumises au point de vue fiscal au même régime que les particuliers, ces collectivités ne feront pas au commerce privé une trop vive concurrence.

Nous venons de voir que les chambres de commerce sont soumises, pour les entreprises qu'elles exploitent, au régime du droit privé, du moins de façon générale, mais elles sont et demeurent, à n'en point douter, des services publics.

S'il en est ainsi, s'il est incontestable que les chambres de commerce sont des services publics, s'ensuit-il nécessairement que leurs membres doivent être considérés comme des personnes revêtues d'une fonction publique, comme étant des fonctionnaires ?

Cette question dépasse d'ailleurs les chambres de commerce et s'étend à tous les corps délibérants. Sa solution n'est guère facile. Dans tous les cas, la loi ne nous y est d'aucun secours, les auteurs ne sont pas d'accord entre eux et la jurisprudence est diverse et variée.

(*) « Les immeubles appartenant aux collectivités publiques et dont la destination a pour objet l'utilité générale, ne sont exemptés de l'impôt foncier et par voie de conséquence de la taxe sur les biens de mainmorte, qu'autant qu'ils ne sont pas productifs de revenus ». Loi du 3 Frimaire an VII art. 105, du 20 février 1849 art. 1^{er}, décret de codification du 27 décembre 1934 art. 159 et 229. Spécialement *une Chambre de Commerce est imposable à la contribution foncière à raison des immeubles affectés à l'exploitation de magasins généraux*. En effet, si le service rentrant dans les attributions des Chambres et notamment les magasins généraux qu'elles peuvent être autorisées à administrer, sont des services publics, ces magasins exploités au moyen de redevances perçues sur les usagers sont productifs de revenus au sens de l'art. 105, nonobstant la circonstance que le produit de ces redevances serait exclusivement affectés aux dépenses de l'exploitation.

Elle ne nous paraît pas d'ailleurs pouvoir être tranchée par un oui ou par un non, parce qu'elle présente des aspects multiples. Aussi nous abstiendrons-nous d'ajouter une opinion nouvelle aux opinions déjà exprimées en cette matière et par les auteurs (*), et nous nous bornerons, par quelques exemples, à suggérer la complexité du problème lequel, comme nous l'avons dit, dépasse les chambres de commerce et s'étend à tous les corps délibérants.

La notion de fonction publique est prise au sens large ou au sens étroit, selon qu'il y a intérêt ou selon que la jurisprudence juge qu'il y a intérêt, à faire porter telle disposition législative concernant les fonctionnaires, sur un grand nombre ou sur un petit nombre de catégories d'individus. La notion par exemple n'a pas du tout la même étendue selon qu'il s'agit de la faire jouer à propos de l'application des règles sur la grève, ou des règles sur la diffamation. On élargit beaucoup

(*) Voici l'opinion de M. Jèze : « Peu importe que le mode de recrutement d'un agent est la nomination ou l'élection ; le maire n'a pas cessé d'être fonctionnaire depuis qu'il est électif ; il n'est pas douteux non plus pour les juges des Tribunaux de Commerce, pour les Prud'hommes, pour les conseillers généraux ou municipaux ; ils n'ont pas changé de situation depuis le jour où ils sont devenus électifs ; *ce sont des fonctionnaires publics.* » « Les Services publics » Cours de Droit public (licence), professé à la Faculté de Droit de Paris 1924. N° 240.

Contre : Duguit (cité par M. Jèze lec. cit.) « Il n'est pas de même (c'est-à-dire ne sont pas fonctionnaires) les membres des corps délibérants : députés, conseillers généraux, conseillers municipaux. Pris individuellement, ils n'ont aucune fonction et partant aucun caractère propre ; la fonction et le caractère propre qui s'y rattache appartiennent au corps ; il est vrai que les corps pensent et veulent par eux, mais il n'en est pas moins vrai que les membres des corps ne sont rien, pris individuellement et qu'ils ne participent aux fonctions du service public que lorsqu'ils sont réunis en corps et lorsque ces corps tiennent une session légale. *Les corps sont des organes administratifs, mais les individus qui les composent ne sont pas des fonctionnaires ; ce sont des citoyens chargés d'un Ministère de Service public lorsqu'ils siègent à une séance légale du corps.* » Il en est de même lorsqu'ils remplissent certaines fonctions dont la loi les charge parfois à titre individuel.

la notion lorsqu'il s'agit d'atteindre les individus qui participent à une grève, alors qu'on la rétrécit singulièrement (c'est du moins ce que fait la cour de cassation) lorsqu'il s'agit de l'application de la loi sur la presse (diffamation). Voici, en effet, quelle est l'attitude de la jurisprudence sur ce dernier point. Tout le monde sait que la loi du 29 juillet 1881 sur la presse attribue, en cas de diffamation, la compétence à la cour d'assises, lorsque les personnes diffamées sont « des citoyens chargés d'un service ou d'un mandat public », et cette question de compétence en entraîne une autre qui est très importante, celle de la preuve. Devant la cour d'assises le prévenu peut faire la preuve des faits par lui imputés à la personne qui se prétend diffamée, alors que cette preuve n'est pas permise devant le tribunal correctionnel. Devant le tribunal correctionnel le prévenu encourt les peines de la diffamation s'il est établi qu'il a publié sur le compte du plaignant tels faits susceptibles de porter atteinte à son honneur ou à sa réputation, et s'il ne peut pas se justifier en prouvant que les faits allégués sont vrais. Devant la cour d'assises, au contraire, il échappe à toute répression s'il peut établir la véracité des faits imputés au plaignant.

Ceci étant, quand peut-on dire que l'on se trouve en présence d'un citoyen chargé d'un service ou d'un mandat public dont la diffamation est de la compétence de la cour d'assises ? La même question se pose d'ailleurs à propos de l'application de l'article 224 C. p. qui protège les citoyens « chargés d'un mandat de service public », de l'article 197 c. p. qui punit le prolongement illégal de l'exercice de l'autorité publique ; l'article 177 c. p. relatif à la corruption des fonctionnaires elle se pose encore à propos de l'attribution de pensions de retraite, à propos de la communication du dossier et dans combien d'autres matières encore et les principes de solution varient avec le domaine où elle se pose. Tenons-nous

en à la matière de la diffamation. La cour de cassation interprète la notion de fonction publique restrictivement, alors que les juridictions inférieures se montrent libérales. Pourquoi ? Les juridictions inférieures s'inspirent de l'esprit de la Loi de 1881 qui a voulu réserver la plupart des délits de presse aux juges populaires, la cour de cassation, au contraire, avertie par l'attitude de la cour d'assises qui a tendance à assurer l'impunité de ces délits, s'efforce de les correctionnaliser pour en assurer ainsi la répression (*). Cela nous montre que le concept de fonction publique peut varier en fonction de considérations qui n'ont rien de juridique.

Le problème se simplifie singulièrement lorsqu'il s'agit de déterminer la qualité juridique des membres des corps délibérants non pas envisagés en tant que tels, mais en tant que chargés d'une mission publique spéciale. Dans ce cas, auteurs et tribunaux s'accordent pour leur reconnaître la qualité d'agents publics. Voir Cass. Crim. 29 novembre 1873 D. 1874.1.327, voir également la note de M. Garraud sous

(*) Voici ce que décide la Cour de Poitiers à propos des membres des Chambres de Commerce :

« ...les membres des Chambres de Commerce étant par le seul fait de leur élection et sans que soit exigée pour la manifestation de leur activité professionnelle, une délégation spéciale et personnelle des Pouvoirs publics, les tuteurs et les gérants officiellement attirés d'intérêts exclusivement publics, tiennent de cette élection même la mission de participer à l'exercice de la puissance publique, mission qui leur confère le caractère de citoyens chargés d'un mandat de service public temporaire au sens de l'art. 31 de la loi du 29 juillet 1881 ». (Poitiers 25 juillet 1925 S. 1925.2.65 avec une note de M. Garraud). Elle en conclut que la juridiction correctionnelle est incompétente pour connaître de diffamation dont ont été l'objet les membres de la Chambre de Commerce, à raison de leur qualité.

La Cour de Cassation n'est pas du tout de cet avis et dans son arrêt du 26 novembre 1925 D. H. 1926.38 la Chambre Criminelle décide que les membres des Chambres de Commerce n'ayant attribution ou délégation d'aucune partie de l'autorité publique, n'ont pas la qualité de citoyens « chargés d'un service ou d'un mandat public » et elle conclut que la jurisprudence correctionnelle est compétente pour connaître de l'action en diffamation intentée par les membres d'une Chambre de Commerce ».

l'arrêt de la cour de Poitiers cité plus haut, ainsi que l'opinion de Duquait, reproduite plus haut.

Et cela a son importance, car souvent les membres des chambres de commerce sont chargés de missions spéciales : mission de délivrer des certificats ayant un caractère authentique, mission de participer à certaines commissions ayant pouvoir de décision. (On en trouvera des exemples dans la note de M. Garraud citée en note plus haut).

Quoi qu'il en soit de la qualité de leurs membres, les chambres de commerce avons nous dit, sont des établissements publics. Mais quel genre d'établissements, à quelle formation d'administration générale faut-il les rattacher ? A l'Etat, aux départements ? aux communes ? Les établissements, en droit public français, sont, en effet, classés en trois catégories : établissements nationaux, départementaux, et communaux. Dans laquelle de ces catégories convient-il de ranger les chambres de commerce ?

Il convient de dire que cette classification est arbitraire ; elle dépend de la volonté du législateur, mais elle n'est pas sans produire des conséquences juridiques. Ainsi en est-il en vertu de la Loi du 4 février 1901, sur la tutelle administrative en matière de dons et legs ; le régime des autorisations varie avec la catégorie d'établissements. Cette classification produit encore des conséquences en matière de compétence ; du moins en est-il ainsi depuis le décret du 5 mai 1934. L'article premier de ce décret donne compétence au conseil de préfecture pour connaître des difficultés ayant un caractère individuel et s'élevant entre les établissements publics (autres que les établissements nationaux) et leur personnel. Par application de ce décret, le Conseil d'Etat a décidé (arrêt du 21 février 1936 S. 1936.3.121 avec une note de M. Alibert) que les chambres de commerce ne sont pas des établissements nationaux et que par conséquent les litiges s'élevant entre les chambres de

commerce et leur personnel sont, en vertu des dispositions de l'article premier du décret du 5 mai 1934, de la compétence du conseil de Préfecture, lorsqu'ils ont un caractère individuel

M. Alibert, dans la note fort intéressante dont il accompagne cet arrêt, estime, au contraire, que les chambres de commerce sont des organismes nationaux. Pour l'affirmer il se place non pas au point de vue de leur ressort territorial, mais au point de vue de leurs attributions qui ont un caractère tellement général dit-il, que si elles n'étaient pas mises à la charge des chambres de commerce, elles incomberaient certainement à l'Etat.

L'auteur est cependant soucieux de concilier son opinion avec la solution donnée par le Conseil d'Etat et alors voici comme il raisonne : Le Conseil d'Etat qui se place au point de vue du rattachement territorial a parfaitement raison d'affirmer que les chambres de commerce ne sont pas des organismes nationaux, mais dit l'auteur, on peut concevoir des établissements sans rattachement territorial aucun et dont la nature serait déterminée uniquement par leurs attributions. Les Chambres de commerce seraient dans ce cas.

Si l'on admet cette manière de voir, on dira que les chambres de commerce ne sont pas des organismes nationaux si on les envisage du point de vue territorial, mais qu'elles le sont, par contre, indubitablement, si l'on se place au point de vue de leurs attributions.

Cette analyse, pense l'auteur, serait de nature à permettre aux chambres de commerce « d'échapper au joug de l'étatisme ».

Nous ne pouvons pas nous étendre sur ce point un peu particulier de notre sujet, mais à considérer l'histoire des chambres de commerce, leur activité et, nous dirons, leur raison d'être, il nous semble que l'on se trouve en présence d'organismes essentiellement locaux. Leur rôle nous paraît être de

dégager clairement et même de défendre les intérêts locaux. Le droit de communiquer entre elles qu'elles ont obtenu de la loi, les organisations régionales si caractéristiques qu'elles ont constituées depuis 1919, ne nous paraissent pas avoir d'autre but que celui de coordonner les efforts et les intérêts locaux et par cette coordination, obtenue grâce à une claire compréhension des intérêts locaux et le respect de ces intérêts, déterminer en quelque sorte le sens de la politique d'ensemble. L'impulsion nous paraît, en effet, cheminer ici, non pas du centre à la périphérie, comme dans les organismes nationaux, mais de la périphérie au centre ; la politique d'ensemble devant être comme une synthèse obtenue grâce à une minutieuse analyse préalable des éléments locaux.

Nous ne prétendons nullement qu'en fait les choses se passent de cette manière — la politique économique est chose beaucoup trop complexe pour qu'on puisse la représenter par un schéma si simple — nous disons simplement que ces corps sont organisés et fonctionnent comme si le mouvement politique devait suivre ce sens.

Il nous reste un dernier point à examiner à propos de la nature juridique des chambres de commerce : la tutelle administrative.

La question qui se pose est de savoir si la tutelle administrative qui s'exerce sur les chambres de commerce doit être limitée à ce qui est dit dans la Loi du 9 avril 1898, qui les régit ou si cette tutelle, principe fondamental de notre droit public français, doit être considérée comme commune, toutes les réglementations spéciales aux divers organismes décentralisés et comme pouvant par conséquent s'appliquer là où le besoin s'en fait sentir, sans qu'un texte exprès ait à prévoir son intervention.

C'est dans ce dernier sens que s'est prononcé le Conseil d'Etat à propos d'une affaire concernant la chambre de com-

merce d'Angers. Il affirme notamment : 1° qu'il n'y a pas d'administration décentralisée qui ne soit rattachée au pouvoir central par un contrôle supérieur du gouvernement ; 2° que ce contrôle supérieur implique par lui-même et sans qu'il soit besoin de consécration par un texte, un certain minimum de droits du pouvoir central vis-à-vis des organismes décentralisés. « Considérant que les chambres, quelle que soit l'indépendance que le législateur a entendu leur reconnaître pour la gestion des intérêts qu'elles représentent, sont, comme tous les établissements publics, soumises au contrôle supérieur du gouvernement. »

La question s'est posée à propos de l'inscription d'office à laquelle les chambres de commerce ne sont soumises par aucun texte. Le Conseil d'Etat a estimé que l'inscription d'office fait partie de ce minimum de droit de contrôle qui constitue le droit commun de la tutelle administrative et que par conséquent, elle peut jouer sans qu'elle soit prévue par un texte. Elle ne pourra évidemment pas se produire de façon arbitraire et sans limitation. Elle est, au contraire, limitée, par sa réglementation même et d'après laquelle elle n'est admise que lorsqu'on se trouve en présence d'une dépense obligatoire. Comme aucun texte ne met des dépenses obligatoires à la charge des chambres de commerce, il semble que les seules dépenses qui puissent être considérées comme obligatoires, soient les sommes nécessaires au paiement de dettes exigibles. L'inscription d'office apparaît, dans ce cas, comme la contrepartie du régime de faveur fait aux établissements publics et qui consiste à les mettre à l'abri des voies d'exécution du droit commun. C'est précisément à propos du refus par la chambre d'Angers de voter les crédits nécessaires au paiement d'une dette exigible, qu'est intervenu l'arrêt du Conseil d'Etat que nous examinons. Voir Conseil d'Etat, 20 novembre 1908 S.

1910.3.17 avec la note de M. Hauriou d'une remarquable pénétration psychologique.

Paragraphe 5

Les organes des Chambres de Commerce et le régime de leurs délibérations

Les chambres de commerce possèdent toutes, une assemblée générale et un bureau.

L'assemblée générale :

Les membres des chambres de commerce se réunissent en une assemblée générale ayant à sa tête un président. Elles ne peuvent délibérer valablement que si le nombre des membres présents dépasse la moitié de celui des membres en exercice.

Les délibérations (*) sont prises à la majorité absolue des votants.

En cas de partage, la voix du président est prépondérante.

Elles sont en principe exécutoires, mais dans certains cas il peut y avoir lieu à homologation par le ministre du commerce. (Voir pour une telle hypothèse l'article premier du décret du 21 juin 1913 sur le règlement des marchés de bourse). Dans tous les cas ces délibérations peuvent être déferées au Conseil d'Etat pour excès de pouvoir. Voir Conseil d'Etat, 26 juillet 1935 S. 1936.3.41.

Le préfet ou le sous-préfet, selon les localités, a le droit de prendre part aux délibérations des chambres de commerce avec voix consultative.

Il semble bien qu'aucun texte ne le décide, que l'assemblée des Chambres de Commerce ait un pouvoir disciplinaire

(*) Avant la loi de 1898, la publicité des délibérations des Chambres de Commerce était soumise à des restrictions, mais l'art. 19 de la loi du 9 avril 1898 lève ses restrictions et permet aux Chambres de publier un compte rendu de leurs séances.

ses membres, afin d'assurer le bon ordre des délibérations. Voir Conseil d'Etat, 30 juin 1933, S. 1934.3.56. (*)

LE BUREAU

Les Chambres de Commerce nomment parmi leurs membres un président, un ou deux vice-présidents, un secrétaire-trésorier ou un secrétaire et un trésorier. Exceptionnellement, la chambre de commerce de Paris peut nommer plusieurs vice-présidents et un second secrétaire.

Le bureau peut s'adjoindre des membres correspondants avec voix consultative.

Les nominations sont faites à la majorité absolue des membres en exercice et les contestations qu'elles soulèvent sont portées devant le ministre du commerce, sauf recours devant le Conseil d'Etat.

Le bureau est renouvelé tous les deux ans, après les élections partielles (biennales) des chambres, mais les membres sortants sont rééligibles.

En cas de décès ou de démission d'un membre du bureau dans l'intervalle des élections, il est immédiatement pourvu à son remplacement.

Pour accomplir le travail qui leur incombe et qui parfois est considérable, les membres des chambres se groupent en commissions et le travail est distribué entre ces commissions. Lorsque les questions traitées l'exigent, un rapport est établi qui est discuté en séance de commission et ensuite adopté en assemblée générale.

A la chambre de commerce de Paris, il y a un très grand

(*) Dans cet arrêt, le Conseil d'Etat reconnaît à l'assemblée de la Chambre de Commerce le droit d'exclure temporairement un membre de ses délibérations. Il appartient, le cas échéant, au Conseil d'Etat de vérifier si les faits reprochés au membre frappé de cette mesure disciplinaire, sont de nature à la justifier ; mais le Conseil d'Etat n'est pas juge de l'opportunité de la mesure prise.

nombre de ces commissions, qui sont groupées en deux catégories : les commissions d'étude et les commissions administratives ; le nombre de ces dernières est égal au nombre des services publics administrés par la chambre. Toutes ces commissions réunies sont placées sous l'autorité d'un directeur général.

Voilà pour la structure des chambres de commerce et pour leur mécanisme interne.

Abordons maintenant l'étude de leur fonctionnement, tel qu'il apparaît dans leur double attribution : consultative et administrative.

CHAPITRE II

LE FONCTIONNEMENT DES CHAMBRES DE COMMERCE

Sous ce chapitre, nous allons étudier, dans deux sections, chacune des attributions des chambres de commerce.

Section première

Les attributions consultatives des chambres de commerce.

Les attributions consultatives des chambres de commerce sont amples et se manifestent de façon diverses : sous forme d'avis, tantôt obligatoires, tantôt facultatifs, sous forme de vœux et aussi sous une forme spéciale qui consiste dans la délégation de membres des chambres, appelés à siéger dans les commissions qui fonctionnent à l'intérieur des services publics.

Reprenons chacune de ces manifestations des attributions consultatives des chambres de commerce.

Et d'abord les avis obligatoires : (*)

Aux termes de l'article 12 de la loi du 9 avril 1898, les chambres de commerce doivent obligatoirement être consultées :

1°) sur les règlements relatifs aux usages commerciaux ;

2°) sur la création, dans leur circonscription, de nouvelles chambres de commerce, de bourses de commerce, d'offices d'agents de change et de courtiers maritimes, de tribunaux de commerce, de conseils de prud'hommes, de succursales de la banque de France, de magasins généraux et de salles de ventes publiques de marchandises neuves aux enchères et en gros ;

3°) sur les taxes destinées à rémunérer les services de transport concédés, dans leur circonscription, par l'autorité publique ;

4°) sur toutes matières déterminées par des lois ou des règlements spéciaux : notamment sur l'utilité des travaux publics à percevoir pour faire face aux dépenses de ces travaux ;

5°) sur les tarifs de main-d'œuvre pour le travail dans les prisons.

Les décisions prises sur l'une quelconque de ces matières sans l'avis de la chambre compétente, entraîne, semble-t-il, leur nullité, laquelle sera prononcée par le Conseil d'Etat, sur

(*) Il semble que les membres des Chambres de Commerce doivent être considérés comme des « citoyens chargés d'un service ou d'un mandat public » au sens de l'art. 31 de la loi du 29 juillet 1881 sur la presse, lorsqu'ils sont l'objet d'une diffamation à raison des avis donnés dans un cas où cet avis est obligatoire. Voir note Garraud sous arrêt Poitiers 25 juillet 1925 S. 1925.2.65 en ce qui concerne l'avis des membres des Chambres de Commerce, en application de la loi du 22 mars 1934 sur l'exportation des capitaux.

recours pour excès de pouvoir. Voir Conseil d'Etat, 30 novembre, 1906 S. 107.3.19 (*).

En dehors de cet avis obligatoire d'après l'article 13, il existe un avis facultatif, que les autorités publiques peuvent leur demander à propos de n'importe quelle matière. C'est ainsi qu'elles sont souvent appelées à donner leur avis sur des questions concernant le régime économique et douanier, l'organisation du travail, la réglementation des usages et des termes commerciaux, sur l'aménagement fiscal ; sur la création d'établissements utiles au fonctionnement économique et financier ; sur le commerce d'exportation, sur le tarif des services de transport concédés hors de leur ressort, mais pouvant les intéresser.

Sur toutes ces questions, elles peuvent d'ailleurs donner spontanément leur avis qui prend alors le nom de vœu.

L'article 13 de la Loi du 9 avril 1898 prévoit, en effet, « qu'indépendamment des avis que le gouvernement a toujours le droit de leur demander, les chambres de commerce peuvent en émettre de leur propre initiative :

sur les changements projetés dans la législation commerciale, douanière et économique ;

sur les tarifs de douane ;

sur les tarifs et règlements des services de transports concédés par l'autorité publique hors de leur ressort, mais intéressant leur circonscription ;

(*) L'avis des Chambres de Commerce constitue, dit cet arrêt, une formalité essentielle, lorsque celui-ci est prescrit par la loi. Mais, une Chambre ne peut pas, en refusant d'émettre l'avis demandé, mettre obstacle à l'application d'une loi. S'agissant de la loi du 13 juillet 1906 sur le repos hebdomadaire, le Conseil d'Etat décide que le préfet à l'expiration du délai d'un mois prévu par la loi (art. 8) peut statuer valablement sur la dérogation demandée (dérogation au repos hebdomadaire), sans avis de la Chambre.

sur les tarifs et règlements des établissements à l'usage du commerce ouverts dans leur circonscription, en vertu d'autorisation administrative. »

Et la liste n'est qu'énonciative ; puisque l'article 11-2° prévoit qu'elles peuvent « présenter leurs vues sur les moyens d'accroître la prospérité de l'industrie et du commerce.

Les chambres de commerce ne se font pas faute d'user de cette faculté. Soucieuses d'assurer et d'accroître la prospérité de l'industrie et du commerce de leur ressort, ainsi que la loi elle-même en y convie, elles attirent l'attention du gouvernement sur tout ce qui — élément de droit ou de fait — met obstacle à cette prospérité. Agissant chacune dans l'intérêt des industries et des professions commerciales de sa circonscription, elles s'efforcent d'étendre à tous les points du pays les avantages des progrès techniques (perfectionnement des transports, électrifications, etc.), et à obtenir, dans l'intérêt du développement de la vie économique locale, une réglementation juridique souple, appropriée aux conditions et aux besoins locaux.

Elles prennent également parti dans les questions d'ordre général, en s'efforçant, parfois par de véritables remontrances, d'amener des modifications dans la législation en vigueur ou l'instauration d'une législation nouvelle qui leur paraît meilleure.

Enfin, les chambres de commerce ont encore l'occasion de dire leur mot sur la marche des affaires publiques, par l'intermédiaire de leurs membres qui sont de plus en plus fréquemment appelés à siéger dans les commissions chaque jour plus nombreuses, qui fonctionnent à l'intérieur des services publics. Toutes les chambres ont de tels délégués. Quant à la chambre de Paris, on peut dire qu'elle est représentée dans les services de tous les ministères, à des titres divers d'ailleurs : tantôt comme chambre de commerce, tantôt comme centre

régional, tantôt enfin, dans la personne de son président qui est président de droit de l'assemblée des Présidents laquelle siège à Paris.

Celle-ci voit un de ses membres choisi comme représentant des intérêts commerciaux et industriels et appelé à ce titre à siéger au conseil général de la Banque de France. Dans tous les conseils administratifs, récemment organisés, des principaux services gérés par les pouvoirs publics, les chambres ont des représentants. Il en est ainsi, en particulier, aux chemins de fer de l'Etat, d'Alsace et de Lorraine, à la Caisse nationale des Marchés de l'Etat, à la Caisse de Crédit, aux départements et aux communes.

Au Conseil supérieur des transports, créés par un décret loi récent du 31 août 1937, les chambres de commerce verront également certains de leurs membres désignés comme représentants des usagers.

Deuxième Section

Les attributions administratives des chambres de commerce

Le régime des chambres de commerce, établissements publics, présente ceci de particulier, qu'elles ne sont pas soumises à la règle de la spécialité. Elles peuvent gérer un nombre considérable de services publics (*), nombre qui va croissant à mesure que se développe la vie économique. L'article 14 de la Loi du 9 avril 1898, prévoit qu'elles peuvent être autorisées à fonder et administrer des établissements à l'usage du com-

(*) Il faudrait éviter l'erreur qui consisterait à croire que toutes les entreprises gérées par les Chambres de Commerce ont le caractère de Services publics. Les personnes morales de Droit public peuvent collaborer à des entreprises purement privées. Dans tous les cas, en ce qui concerne les Chambres de Commerce, nous constatons que les Bourses de Commerce qu'elles administrent, les écoles de commerce, les aérodromes qu'elles sont autorisées à établir, sont des entreprises privées.

merce, tels que magasins généraux, salle de ventes publiques, entrepôts, bancs d'épreuves pour les armes, bureaux de conditionnement et titrage, expositions permanentes et musées commerciaux, écoles de commerce, écoles professionnelles, cours pour la propagation des connaissances commerciales et industrielles.

Elles peuvent administrer des établissements fondés par des particuliers et dont l'administration leur serait confiée par suite du vœu exprimé par les fondateurs ou donateurs.

Elles peuvent être déléguées à l'administration d'établissement créés par l'Etat, les départements ou les communes.

Depuis la Loi de 1920, sur les ports autonomes, elles peuvent se voir confier par voie de concession l'administration des ports rendus autonomes.

En vertu de la Loi du 20 juin 1933, elles peuvent créer des aéroports. L'article unique de cette loi décide, en effet, que : « les articles 14 et 15 de la Loi du 9 avril 1898 sur les chambres de commerce et l'article 58 de la Loi du 3 mai 1841, sur l'expropriation pour cause d'utilité publique, sont applicables aux acquisitions de terrains ou d'immeubles déjà faites ou à faire par les chambres de commerce, en vue de la création d'aéroports. » (*)

La chambre de commerce de Paris a été chargée de l'organisation de l'office de compensation.

Pendant la guerre et dans l'après-guerre, les chambres de commerce ont joué un rôle important en matière monétaire,

(*) Cette loi a été rendue nécessaire par l'attitude du Conseil d'Etat qui ne permettait pas aux Chambres de prêter leur concours à l'organisation de lignes de navigation aérienne. Il prétendait que la création d'aéroports n'entrait pas dans les attributions à elles données par la loi de 1898, que par conséquent la déclaration d'utilité publique ne pouvait pas non plus l'être en vertu de la loi du 31 mai 1924 laquelle, à l'avis du Conseil d'Etat, s'applique uniquement aux aéroports publics créés par l'Etat, les départements ou les communes et non aux aéroports privés projetés par les Chambres.

par l'émission de monnaie d'appoint et par le contrôle des changes (Loi du 22 mars 1924).

Elles peuvent obtenir la concession de travaux publics ou prêter leur concours financier à l'Etat pour l'exécution de tels travaux.

Pour se charger de l'administration des divers services publics que nous venons d'énumérer, les chambres de commerce doivent se faire autoriser par le ministre du commerce « à moins que, eu égard à la nature de l'établissement, un décret ou une loi ne soit nécessaire ». Article 14-4°.

Avec la même autorisation ministérielle, les chambres de commerce peuvent souscrire des actions dans les sociétés anonymes privées, dont l'objet rentre dans leurs attributions. C'est ainsi que plusieurs chambres de commerce sont actionnaires de la société concessionnaire pour l'aménagement du Rhône.

Les chambres peuvent encore, sans les créer et les administrer elles-mêmes, subventionner des œuvres d'intérêt général : œuvres d'enseignement, d'assistance, de propagande.

Pour accomplir cette vaste mission administrative les chambres de commerce jouissent de grandes facilités, puisque, comme nous l'avons vu, elles disposent de tous les avantages que la loi accorde aux personnes morales de droit public jusque et y compris le droit d'expropriation et le droit d'imposition.

Il convient d'ajouter que les attributions administratives qui sont plutôt des prérogatives qu'une obligation pour les chambres de commerce, ne sont pas exercées par toutes les chambres. Il y en a qui se cantonnent dans leur mission consultative, les circonstances locales n'exigeant pas leur intervention dans le domaine administratif.

Celles qui les exercent sont cependant de beaucoup les plus nombreuses. Le zèle manifesté par ces dernières à étendre

de plus en plus leur champ d'action, a même fait naître la crainte qu'elles ne fassent au commerce privé une concurrence fâcheuse. Aussi, le Conseil d'Etat était-il d'avis qu'elles ne devaient intervenir qu'à défaut d'initiative privée. Mais, comme l'intervention des chambres dans l'exploitation de l'outillage des ports a eu pour conséquence un abaissement sensible des tarifs, et que le tarif modéré avait influé favorablement sur le développement du trafic international, le Conseil d'Etat a fini par modifier son attitude et par admettre que les chambres de commerce pouvaient librement développer leur activité dans les ports. Le souci du développement du trafic international l'a emporté sur celui de la protection du commerce privé contre la concurrence d'organismes dotés de puissants moyens d'action.

La question devait se reposer, avec plus d'acuité peut-être, à propos des établissements à l'usage du commerce. Ici la concurrence faite au commerce privé paraissait, au premier abord, sans contre-partie. Mais, on s'est rendu compte que ces établissements offraient au public des avantages qu'on ne pouvait guère attendre du commerce privé. Ils offrent, en effet, des garanties de sécurité, de loyauté, et aussi l'avantage de l'authenticité que le commerce privé, fondé sur la spéculation, ne peut pas offrir.

Cette considération a fini, elle aussi, par s'imposer et actuellement les chambres de commerce exercent leur activité administrative sans entrave. (*)

Quels sont les principes qui régissent cette activité ?

Nous y rencontrons d'abord la fameuse règle de l'égalité.

(*) Cette attitude libérale du Conseil d'Etat à l'égard des Chambres de Commerce est compensée par les charges qu'il leur impose. En effet, comme nous l'avons vu plus haut, le Conseil d'Etat a tendance à frapper les établissements administrés par les Chambres de Commerce de presque tous les impôts qui grèvent les entreprises privées.

Etant donné que les établissements gérés par les chambres de commerce, sont des services publics, elles doivent placer tous les usagers sur le même pied et ne peuvent, par conséquent, pas faire à certains usagers des conditions meilleures qu'à d'autres. Il leur est permis d'établir des tarifs spéciaux, en tenant compte de circonstances particulières, mais ces tarifs spéciaux doivent être offerts à tout le monde.

Un autre principe est celui de l'équilibre entre les recettes et les dépenses.

L'idée de lucre doit, en principe, être exclue, dans la gestion de ces établissements. Les taxes perçues sur les usagers doivent être calculées de façon à assurer le remboursement des frais d'établissement, d'entretien et d'exploitation, mais ne doivent pas laisser de bénéfice. S'il y a des excédents, ils doivent amener un abaissement des tarifs. Seuls sont permis de légers excédents de recettes pour la constitution d'un fonds d'amortissements. Rien ne peut être prélevé sur les recettes d'exploitation pour être affecté à des œuvres d'intérêt général, telles que des œuvres de prévoyance ou d'assistance, des écoles commerciales ou des cours professionnels, car se faisant on romprait l'équilibre qui doit exister entre les recettes et les dépenses.

Mais, ce principe ne joue pas dans tous les domaines avec une égale rigueur. Il est strictement observé dans l'exploitation de l'outillage des ports, où l'action des chambres est enfermée dans les limites tracées par les clauses des cahiers des charges, étant donné que l'exploitation de l'outillage des ports implique l'utilisation du domaine public et par conséquent une concession du domaine.

Il est d'une application beaucoup plus souple dans l'exploitation des établissements à l'usage du commerce. Là non plus, comme nous allons le voir, les chambres ne sont pas maîtresses des tarifs. Il y a un maximum qu'elles ne peuvent

pas dépasser ; en outre, même à l'intérieur de la limite fixée par ce maximum, les prix effectifs doivent être homologués par le préfet. Mais, leurs comptes qui font ressortir des bénéfices, sont régulièrement approuvés par le ministre du commerce, ce qui implique une approbation tacite du travail à profit. Aussi, ces exploitations prennent-elles parfois une allure nettement commerciale. C'est ce qu'a constaté le Conseil d'Etat à propos de l'exploitation d'un bureau de conditionnement pour les soies et il en a tiré la conséquence que ce bureau était assujéti à la patente : « étant donné que pour l'exploitation d'une condition pour les soies, on perçoit des rétributions analogues à celles qui sont perçues dans les établissements privés, leur exploitation constitue l'exercice d'une industrie assujéti à la patente. »

L'équilibre entre les recettes et les dépenses est rompu non seulement au profit des recettes, mais également au profit des dépenses, dans ce sens que les recettes peuvent être utilisées, en partie du moins, à des fins autre qu'à l'entretien et à l'amortissement du matériel. Les chambres peuvent, en effet, prélever sur le produit de ces exploitations, les sommes nécessaires à la création et à l'entretien d'écoles professionnelles ou à la subvention d'œuvres d'assistance et de prévoyance sociale.

La plus grande liberté d'allure dont jouissent les chambres en ce qui concerne la gestion des établissements à l'usage du commerce, ne va cependant pas jusqu'à leur permettre de se livrer à des spéculations.

En outre, les excédents des exploitations qu'elles gèrent, ne peuvent pas recevoir une affectation « quelconque » et doivent toujours être affectés à des entreprises d'intérêt général.

Les indications que nous venons de donner sur la différence de régime entre l'exploitation de l'outillage des ports et l'exploitation des établissements à l'usage du commerce, dans

amènent à diviser notre exposé et à traiter dans une sous-section : 1) des exploitations à l'usage du commerce, dans une sous-section ; 2) de l'exploitation de l'outillage des ports, dans une sous-section ; 3) nous nous occuperons des établissements de propagande et d'enseignement administrés par les chambres de commerce.

Sous-Section première

L'Exploitation des entreprises à l'usage du commerce

Aux termes de l'article 14 de la Loi du 9 avril 1898, les chambres de commerce peuvent être autorisées à fonder et à administrer des établissements à l'usage du commerce, tels que : magasins généraux, salles de ventes publiques, entrepôts, bancs d'épreuve pour les armes, bureaux de conditionnement et de tirage, expositions permanentes et musées commerciaux.

L'énumération est énonciative. La liste de ces établissements peut, en effet, s'allonger suivant les besoins nouveaux que ferait naître le développement de la vie économique. (*)

La loi ajoute que les chambres de commerce peuvent se charger de l'administration d'établissements de ce genre, lorsqu'ils sont créés par des particuliers, par l'Etat, les départements ou les communes.

Pour pouvoir exploiter ces divers établissements, les chambres de commerce doivent se faire autoriser par le ministre du commerce, leur supérieur hiérarchique, dont elles relèvent, ainsi que nous le verrons plus loin, aussi pour le contrôle de leur budget.

Dans certains cas, la nature de l'établissement à créer,

(*) C'est ainsi que la loi du 23-12-1931 a chargé la Chambre de Commerce de Paris d'organiser l'office des compensations ; la loi du 20 juin 1933 autorise les Chambres de Commerce à créer des aérodromes.

peut rendre nécessaire l'intervention du législateur ou du chef de l'Etat. Il y aura alors autorisation donnée par une loi ou par décret.

Non seulement la création, mais également le fonctionnement de ces organismes est soumis au contrôle du ministre du commerce. En effet, les règlements établis par les chambres pour le fonctionnement des établissements qu'elles créent, sont soumis à l'approbation du ministre, lequel doit approuver également les tarifs maxima, à moins qu'on ne se trouve dans des cas spéciaux où cette approbation doit résulter d'une loi ou d'un décret.

Les taxes et les prix effectifs à percevoir sur les usagers, sont homologués par le préfet, sauf le cas où l'acte d'institution exige une autorisation ministérielle.

Nous verrons plus loin que l'exploitation de ces entreprises entraîne l'établissement d'un budget spécial. Non pas un budget par entreprise, mais un budget pour l'ensemble des entreprises exploitées par une chambre, chaque entreprise y figurant sous un chapitre distinct.

Ces indications générales données, précisons ce que sont les entreprises à l'usage du commerce exploitées par les chambres.

1° — Le bureau de conditionnement

Le bureau de conditionnement est un établissement très ancien et qui occupe une place à part parmi les établissements gérés par les chambres.

Le conditionnement concerne les soies, les laines, les matières textiles et les pâtes à papier.

Ce service est organisé afin d'assurer la parfaite régularité des transactions commerciales sur les matières textiles et autres, aussi bien au point de vue du poids qu'au point de vue de la qualité.

Le conditionnement proprement dit fixe le poids loyal et marchand à facturer, des matières textiles et des pâtes à papier considérés en bonne condition, c'est-à-dire avec l'humidité normale qui correspond à chaque nature de produit : laine, soie, coton, papier.

Le service détermine également la caractéristique de tous les articles textiles, par le titrage et le numérotage des fils, le décreusage des soies, le dégraissage des laines, l'évaluation de la torsion des fils, l'essai de résistance des fils et des tissus.

Le laboratoire du service procède à toutes les recherches concernant les matières textiles : détermination de la composition des tissus, comparaison entre type de commande et de livraison, fixation des caractéristiques par répétition ; appréciation de la solidité à l'usage des teintures employées enfin toutes les opérations permettant de faciliter la solution amiable des litiges commerciaux.

L'analyse des papiers et cartons comporte un essai de résistance à la traction, à la perforation, à la déchirure, la détermination de l'épaisseur, du poids au mètre carré, la recherche de la composition de la pâte, de l'acidité, du chlore, l'étude de l'encollage, l'évaluation du pouvoir absorbant des buvards, etc.

Enfin, le service procède à l'analyse des articles à dédouaner sur lesquels le commerce ne possède pas d'indication suffisante pour établir une déclaration conforme à leur composition. Il permet ainsi d'éviter des difficultés avec la douane.

Possèdent des bureaux de conditionnement et de titrage pour les soies, laines et textiles, les chambres de commerce suivantes : Lyon, St-Etienne, Roubaix, Roanne, Marseille, Calais, Mazamet, Elbeuf, Paris.

Quant aux conditions des pâtes à papier, on en trouve une à Paris et une à Grenoble.

2° — Les bancs d'épreuve des armes à feu et munitions de chasse

Ces établissements éprouvent les armes à feu, les revêtent d'un poinçon et délivrent des certificats.

La Loi du 14 août 1885, a enlevé aux épreuves des armes leur caractère obligatoire. Les bancs d'épreuve sont donc facultatifs en France, mais comme les épreuves sont obligatoires dans beaucoup de pays étrangers, ces établissements sont nécessaires au commerçants français qui font de l'exportation. Le poinçonnage des armes est d'ailleurs une garantie recherchée par l'acheteur.

Il n'y a que deux chambres de commerce qui possèdent des bancs d'épreuve : Paris et St-Etienne.

Leur établissement est subordonné à une autorisation par décret et ils ont le caractère de services publics.

3° — Les entrepôts, magasins généraux et salles de ventes publiques

En vue de faciliter les relations du commerce avec la douane, les chambres de commerce ont créé des entrepôts réels. Ce sont des locaux dans lesquels sont emmagasinées les marchandises importées qui peuvent y entrer et séjourner sans payer les droits de douane. Ces droits ne sont acquittés que si les marchandises sont mises en consommation et au moment notamment où elles passent dans le commerce intérieur.

Gèrent de tels entrepôts : les chambres de commerce de : Bordeaux, Boulogne-s.-Mer, Bourg, Brest, Calais, Granville, Colmar, Limoges, Rochefort, Roubaix, St-Etienne, St-Nazaire, Strasbourg, Tours et Paris.

Les entrepôts gérés par la chambre de Paris se trouvent : dans le port de Pantin, à la gare d'Austerlitz, à St-Ouen, et rue Ginoux. Ce dernier est spécialement affecté à la pelleterie.

Les entrepôts gérés par la chambre de Paris sont classés magasins généraux et peuvent par conséquent délivrer des récépissés-warrants. Le trafic y est très important. (*)

Les magasins généraux sont des locaux où les commerçants déposent des marchandises soit à l'effet de les mettre en gage, soit pour les revendre. Grâce aux récépissés-warrants délivrés par les magasins généraux, on peut réaliser une mise en gage de la marchandise sans qu'il y ait mise en possession effective du créancier-gagiste. Il suffit à cet effet que le warrant soit établi à son nom et qu'il lui soit remis. Quant au récépissé qui est un titre à ordre, comme le warrant d'ailleurs, il permet la mobilisation de la marchandise par simple endossement de ce titre qui la représente.

Aux magasins généraux sont généralement jointes des salles de ventes publiques qui assurent la vente des marchandises qui y sont déposées.

Les magasins généraux sont des services publics ce qui n'empêche d'ailleurs pas, aux termes de l'actuelle jurisprudence du Conseil d'Etat, que les immeubles où ils sont installés soient assujettis à la contribution foncière.

Voir Conseil d'Etat 5 avril, 6 mai et 17 juin 1935. « Ces magasins, exploités au moyen de redevances perçues sur les usagers, sont productifs de revenus au sens de l'article 105 de la Loi du 3 Frimaire an VII, nonobstant la circonstance que le produit de ces redevances serait exclusivement affecté aux dépenses d'exploitation.

Voici les chambres de commerce qui exploitent des magasins généraux : Bougie, Boulogne, Brest, Calais, Colmar, La Rochelle, Lorient, Fécamp, Mans, Morlaix, Nantes, Oran, Quimper, Rochefort, Roubaix, Sète, St-Etienne, Tours, Paris.

(*) Il a été manutentionné en 1933, tant à l'entrée qu'à la sortie 183.190 tonnes de marchandises, pour lesquelles il a été fait 34.142 opérations.

4^e — Les Bourses de Commerce

Les bourses de commerce sont des réunions de commerçants et d'intermédiaire qui sous l'autorité du gouvernement, se tiennent à des heures et jours fixes, dans des endroits déterminés, pour y conclure des opérations et constater le cours des marchandises. Elles sont régies par la Loi du 28 Ventôse an IX, par les arrêtés des 29 Germinal an IX et 27 Prairial an X, ainsi que par les articles 71 et 73 du code de commerce.

Quelle est leur nature juridique ?

Ce sont des entreprises privées, mais dont la création est réservée au gouvernement, ainsi que le décide la Loi du 28 Ventôse an IX. D'après l'article premier de cette loi, le gouvernement pourra établir des bourses dans tous les lieux où il n'en existe pas et où il jugera convenable qu'il y en ait.

Ces entreprises privées qui présentent déjà cette particularité qu'elles ne peuvent être créées par les intéressés eux-mêmes, ont encore ceci de curieux que les activités privées y sont en quelque sorte cernées par l'activité administrative. En effet, la loi décide que l'administration des bourses appartient aux Chambres de Commerce et que la police y est exercée, à Paris par le préfet, dans les départements par le maire.

Ceci dit, voyons de plus près la situation juridique devant laquelle nous nous trouvons.

Les bourses sont de simples réunions de commerçants sans personnalité morale. N'ayant pas de personnalité, elles n'ont par conséquent, pas de capacité ni pour agir en justice, ni pour contracter, ni pour acquérir.

Les agents actifs des bourses ce sont les syndicats formés en vertu de la Loi du 21 mars 1884, qui groupent les commerçants qui professionnellement effectuent les opérations des marchés. Le syndicat des commerçants qui opèrent dans une bourse est juridiquement distinct de la bourse elle-même ; il

a une personnalité morale et c'est lui qui établit les règlements qui gouvernent les opérations de bourse. Ce syndicat est évidemment un organisme privé.

Au dessus des syndicats apparaissent les chambres de commerce. Leur intervention dans les bourses est prévue par l'article 20 de la Loi du 9 avril 1898, qui est ainsi conçu : « Quand il existe dans une ville une chambre de commerce et une ou plusieurs bourses de commerce, l'administration de la bourse ou des bourses appartient à la chambre..... »

En outre, le décret du 21 juin 1913, portant règlement d'administration publique pour l'exécution des lois des 13 juillet 1911 et 27 février 1912, lesquelles ont imposé la tenue de répertoires, entre autres, aux personnes qui professionnellement recueillent des offres et des demandes relatives à des marchés à terme ou à livrer, donne aux chambres de commerce des pouvoirs étendus à l'égard des règlements établis par les syndicats.

La question qui se pose est de savoir ce qu'il faut entendre par ces pouvoirs d'administration reconnus par la loi, et notamment par la loi de 1898, aux chambres de commerce, à l'égard des bourses. (*)

Un point est certain, la mission d'administrer ne comporte point celle d'exercer la police, puisque la police est expressément confiée par la loi, dans les départements, au maire, à Paris, au préfet de police. (Article 20-1°).

En quoi consiste le pouvoir d'administration des chambres ? (**) Il semble que par là il faille entendre « la faculté

(*) Il convient de faire remarquer que la Bourse des valeurs de Paris a été formellement exclue par la loi de la réglementation qu'elle prévoit pour les Bourses de Commerce. Voir art. 20-3° de la loi du 9 avril. 1898.

(**) 1°) Un droit général d' « administrer » les Bourses reconnues aux Chambres de Commerce ; 2°) la faculté pour ces dernières de modifier, d'abroger ou d'établir les règlements relatifs aux marchés à livrer conclus dans les Bourses.

de prendre toutes les mesures susceptibles de permettre à la bourse l'accomplissement de sa fonction essentielle qui est d'une part de faciliter l'échange et d'autre part de constater les cours des denrées qui font l'objet d'un marché réglementé. » (***)

C'est à ce pouvoir d'administration paraît-il qu'on doit rattacher les pouvoirs considérables que les chambres de commerce tiennent du décret du 21 juin 1913, en ce qui concerne les règlements des marchés. (*)

Ces règlements dont l'existence est reconnue par la loi et notamment par les Lois des 13 juillet 1911 et 27 février 1912, sont l'œuvre du syndicat dont nous avons vu plus haut que les membres effectuent à titre professionnel les opérations de bourse. Ce sont, en somme, les commerçants eux-mêmes qui se réunissent à la bourse pour traiter des affaires qui fixent les règles suivant lesquelles ces opérations doivent être effectuées. Le décret réglementaire pris en exécution des Lois de 1911 et de 1912, permet aux chambres d'abroger ces règlements, de les modifier, de les remplacer, sauf le contrôle du ministre du commerce qui a un droit de vote à l'égard des décisions prises en cette matière par les chambres de commerce.

Ces textes donnent donc aux chambres de commerce un pouvoir considérable sur les bourses, mais ces pouvoirs ne vont tout de même pas jusqu'à l'anéantissement des droits acquis par des particuliers. (*) Sans doute, les Syndicats comme toute personne juridique, doivent se soumettre aux lois et aux règlements de police généraux et spéciaux mais la loi de 1884, en posant le principe de leur « liberté », a entendu les soustraire à la main-mise de l'administration en ce qui

(***) Voir la note de M. Mestre sous arrêt du Conseil d'Etat du 26 juillet 1935 S/1936.341.

(*) Voir note de M. Mestre loc. cit.

concerne leur composition, leur organisation, l'exercice de leur activité, notamment sous la forme des statuts ou des règlements auxquels en toute indépendance ils entendent conformer leur action professionnelle. •

Les chambres de commerce ne peuvent modifier les règlements que pour l'avenir et sous réserve des droits acquis par des particuliers. C'est ce que décide le Conseil d'Etat dans son arrêt du 22 juillet 1935 S. 1935.3.41 (avec note de M. Mestre rendu sur un recours pour excès de pouvoir formé contre une délibération de la chambre de commerce de Paris, qui avait méconnu ce principe.

Pour saisir exactement la portée des prérogatives légales accordées aux chambres de commerce sur les Bourses, il convient de chercher à se faire une idée aussi précise que possible de la situation juridique de ces dernières et des conditions dans lesquelles s'effectuent les opérations qui y sont traitées.

C'est le code de commerce, dans ses articles 71-73, qui nous renseigne avec le plus de précision sur les Bourses quand il nous déclare qu'elles constituent « des réunions qui ont lieu sous l'autorité du gouvernement », que « le résultat des négociations qui s'opèrent dans la Bourse détermine..... le cours des marchandises » et que « ces cours sont constatés par les courtiers dans la forme prescrite par les règlements de police généraux ou particuliers. »

Ces dispositions ont laissé subsister les dispositions antérieures de la loi du 28 Ventôse an IX, aux termes de laquelle « le gouvernement pourra établir des bourses de commerce dans les lieux où il n'en existe pas et où il le jugera convenable. »

De ces textes, il résulte que la Bourse de Commerce constitue essentiellement une « réunion » de « commerçants », une assemblée très semblable juridiquement à celles que comportent la tenue des foires et marchés. Il y a lieu de noter

immédiatement qu'à ce titre, la Bourse, contrairement aux Chambres de Commerce, ne constitue nullement une personne morale ; elle n'est investie d'aucune capacité et ne peut contracter ni ester en justice. Seules présentement le caractère de personnes morales les organisations qui y exercent leur activité d'une manière permanente, à savoir les Syndicats régulièrement constitués en vertu de la loi de 1884 et l'Union des Syndicats dite Syndicat Général dont les membres y effectuent les opérations constitutives des marchés à livrer.

Il est à remarquer que cette « réunion » qualifiée de Bourse de Commerce, est soumise à un régime juridique très différent de celui qui est applicable aux réunions publiques ordinaires. Celles-ci sont entièrement libres en vertu de la loi du juin 1881 et échappent même depuis la loi du

1907 à la nécessité d'une déclaration. Au contraire, les Bourses continuent à être l'objet d'une réglementation autoritaire qui date de 1807 et de 1851 : les réunions qui les constituent essentiellement ne sont pas libres puisqu'elles se tiennent sous « l'autorité du gouvernement » et qu'il n'est pas possible à des particuliers d'organiser librement une Bourse du Commerce. (*)

Le but de l'institution des Bourses de Commerce, comme des foires et marchés, est essentiellement tout d'abord de favoriser les échanges en rapprochant l'offre de la demande. A ce point de vue elles jouent un rôle économique et social d'une extrême importance ; non seulement elles assurent la diffusion des objets de premières nécessités mais par l'importance même des transactions, qu'elles permettent, elles en régularisant les cours, faisant obstacles aux mouvements dont

(*) Cette expression est d'ailleurs amphibologique et il arrive fréquemment qu'on dénomme Bourse de Commerce non plus la réunion visée par l'article 71 du Code de Commerce précité, mais le lieu dans laquelle elle se tient. Pour le moment nous pouvons négliger cette dernière signification.

la brusquerie ou l'amplitude risquerait de désorganiser la production ou de déconcerter la consommation. Cette fonction régulatrice des bourses de commerce présente une importance qui ne saurait être exagérée. En outre, elles assurent la cotation publique des denrées telle qu'elle résulte des transactions effectivement réalisées. Cette constatation officielle et unique des cours sur un marché déterminé comporte également d'appréciable avantages : renseignés avec une exactitude absolue sur la valeur des denrées en un lieu et en un moment donné, producteurs, commerçants, consommateurs sont constamment en possession des renseignements qui leur permettront d'exercer avec le maximum de sécurité leur activité économique respective.

Faciliter les échanges commerciaux, procéder à la cotation des denrées telle nous apparaît la double mission qui incombe à la Bourse de Commerce et en fonction de laquelle il conviendra d'examiner l'action que la Chambre de Commerce pourra exercer sur elle en vertu des textes précités.

*
* *
*

Pour préciser la portée des droits d'« administration » qui ont été conférés à la Chambre sur la Bourse, deux précisions préalables nous semblent nécessaires : 1°) Dans ces droits d'administration ne rentrent certainement pas les droits de police proprement dits qu'une disposition expresse de l'article 20 de la loi du 9 avril 1898, maintient au maire en vertu de ses attributions générales aux termes de l'article 97 de la loi municipale du 5 avril 1884. On sait que cette disposition essentielle après avoir défini la police municipale « qui a pour objet d'assurer le bon ordre, la sûreté et la salubrité publique » ajoute qu'elle comprend notamment : « ce maintien du bon ordre dans les endroits où il se fait de grands rassemblements d'hommes tels que les foires, marchés, et autres lieux publics ».

La loi de 1898, en investissant la chambre de commerce de l'administration des Bourses, n'a donc nullement entendu porter atteinte aux droits de police des maires qui peuvent, soit par des règlements généraux, soit par des mesures individuelles, édicter toutes prescriptions nécessaires en vue de faire régner dans les bourses l'ordre public, sous ses trois formes classiques : tranquillité, sécurité, salubrité. Les règlements pris par le maire dans ce but seraient sanctionnés en cas de contraventions par les peines de simple police, aux termes de l'article 471 § 15 du Code Pénal.

Nous pensons que sous ce terme à la fois général et quelque peu énigmatique de pouvoir d'administration, il y a lieu d'entendre que la Chambre de Commerce a la faculté de prendre toutes les mesures susceptibles de permettre à la Bourse de commerce l'accomplissement de sa double fonction essentielle qui consiste, nous l'avons vu, d'une part à faciliter les échanges, d'autre part à constater les cours des denrées qui font l'objet des marchés réglementés.

A cet égard, les pouvoirs de la Chambre apparaissent comme à la fois très divers et très étendus ; ils concernent tout ce qui a trait à la tenue du marché et à la cotation et nous avons vu que c'est en nous appuyant sur cette mission générale d'administration du marché par la chambre de commerce que nous avons pu considérer comme valables, quelque hardie qu'apparaisse l'intrusion de la délégation législative établie par la loi de 1912, les dispositions du règlement d'administration publique de 1913, relatives au droit pour la chambre de commerce de modifier et d'abroger les règlements existants des marchés et d'en établir de nouveaux.

Mais quelle que soit l'étendue de ces pouvoirs d'administration ils ne sauraient enfreindre des dispositions légales. Il est à remarquer d'ailleurs que les pouvoirs d'administration, pour indéterminés qu'ils soient, apparaissent toujours comme

essentiellement limités. L'administrateur pour autrui, qu'il s'agisse en droit civil du père ou du tuteur qui a l'administration des biens du mineur ou en droit administratif du préfet qui est seul chargé de l'administration du département, est investi d'une autorité qui ne ressemble en rien au pouvoir absolu du propriétaire, son pouvoir est essentiellement relatif et limité par le Droit. Nous ne nous étonnerons donc pas de voir la chambre de commerce rencontrer devant elle, dans l'exercice de ses pouvoirs d'administration de la Bourse des limitations légales aussi nombreuses qu'infranchissables.

Ces limites proviennent, d'une façon générale, du fait que le marché qui se tient à la Bourse est réglementé et que les lois de 1911 et de 1912 ainsi que le règlement d'administration publique de 1913 considèrent, conformément à la réalité, les règlements des marchés comme le résultat d'une longue élaboration due à l'action continue des divers syndicats qui occupent à titre de sous-locataires la Bourse de Commerce.

Ces syndicats se sont régulièrement et « librement formés », conformément à la loi de 1884 ; ils ont établi des statuts et des règlements. Ces règlements, qui ont posé les règles essentielles du fonctionnement des marchés à livrer, ont été à l'origine des documents purement privés et syndicaux qui ont codifié les usages établis sur les divers marchés. Ces règlements ont été législativement consacrés par les lois de 1911 et 1912 et le décret de 1913 leur a donné une sorte d'estampille administrative en les soumettant à l'homologation du Ministre du Commerce. Cette homologation n'ajoute rien en réalité au Règlement et ne change nullement sa nature ; document privé il était, document privé il demeure, mais ses termes sont en quelque sorte rendus authentiques par l'homologation ministérielle à laquelle il est soumis.

Le décret ajoute que la chambre de commerce peut mo-

difier ou abroger les règlements et même qu'elle peut en établir de nouveaux. Tant qu'elle se borne à modifier le règlement, il demeure encore un acte privé, c'est toujours l'œuvre du syndicat : la chambre de commerce s'est bornée à y apporter des adjonctions, à réaliser des suppressions, à y apporter des changements. De même l'activité d'un particulier soumise à l'autorisation de l'administration, telle que celle de l'usinier propriétaire d'un établissement incommode, dangereux ou insalubre, demeure une activité privée, alors même que l'administration aurait durant le fonctionnement de l'usine, apporté certaines modifications légales à l'exercice de cette activité, alors même que l'administration aurait modifié les conditions de la permission accordée au particulier.

Sans doute le décret de 1913 reconnaît à la Chambre de Commerce le droit de les modifier et même de les abroger et d'en établir de « nouveaux » ; dans ces diverses hypothèses, la Chambre de Commerce use de son droit et par suite les Syndicats ne peuvent élever aucune protestation.

Le cas de la modification des règlements ne soulève pas de difficultés, mais il n'en est pas de même de leur abrogation et de leur remplacement.

1°) Supposons que la Chambre de Commerce décide purement et simplement d'abroger tous les règlements actuellement en usage dans les divers marchés, sans les remplacer par d'autres. Il est vraisemblable qu'en pareil cas le Ministre du Commerce usera du droit que lui confèrent les alinéas 2 et 3 de l'art. 1er du décret de 1913 et qu'il ne manquera pas d'opposer son veto à la réalisation d'une pareille mesure qui aurait pour effet de supprimer une réglementation indispensable à la tenue des marchés sans la remplacer et par suite de désorganiser complètement la Bourse du Commerce.

Dans le cas où le ministre n'aurait pas usé de son droit de veto, il est certain que les intéressés, dans l'espèce les di-

vers syndicats visés, auraient le droit de déférer au conseil d'Etat au moyen du recours en annulation pour excès de pouvoir la décision de la Chambre de Commerce et le refus éventuel du Ministre d'user de son droit de veto. L'abrogation pure et simple des règlements constituerait en effet une violation caractérisée des lois du 13 juillet 1911 et 27 février 1912 qui disposent expressément que les opérations effectuées dans les bourses de commerce ne peuvent être réalisées que sous la forme d'un « trafic réglementé ». L'existence d'un règlement est donc indispensable en droit au fonctionnement des Bourses et il est facile de concevoir les raisons capitales d'ordre économique qui ont imposé cette exigence. Le rôle essentiel de la Bourse est, nous l'avons vu, d'assurer la régularité des échanges et la constatation officielle des cours ; l'une et l'autre fonction ne peuvent évidemment être remplies si les opérations effectuées à la Bourse sont conclues non plus conformément à des règles stables, mais suivant des modalités variant avec le caprice des fantaisies individuelles. Or la Chambre de Commerce, si elle abrogeait les règlements sans les remplacer, supprimerait cette réglementation que les lois de 1911 et 1912 considèrent comme indispensable au fonctionnement de la Bourse ; sa décision serait donc illégale et par suite serait de ce chef annulée par le Conseil d'Etat. Il en serait de même pour la décision du ministre qui, sur la demande éventuelle des Syndicats, aurait refusé de s'opposer à cette mesure.

Au contraire, serait légale la décision de la Chambre de Commerce qui, après avoir abrogé les « règlements en vigueur » les remplacerait par de « nouveaux règlements » (*).

(*) Il est remarquable que l'al. 3 de l'art. 1 du décret de 1913 vise parmi les prérogatives qu'il reconnaît à la Chambre de Commerce « l'établissement des règlements nouveaux et l'abrogation des règlements en vigueur » comme si l'établissement de règlements nouveaux était la condition nécessaire de l'abrogation de ceux qui sont actuellement existants.

En ce cas, les Syndicats seraient juridiquement tenus de s'y conformer, quels que puissent être pour eux et pour les intérêts généraux les inconvénients résultant de l'abandon des usages traditionnels.

Les intéressés n'auraient la possibilité de faire tomber la nouvelle réglementation que s'ils pouvaient apporter la preuve que celle-ci a été édictée par la Chambre de Commerce dans un but différent de celui que la loi l'obligeait à poursuivre : en pareil cas, il y aurait un détournement de pouvoir susceptible de provoquer l'annulation par le Conseil d'Etat de la mesure considérée. Cette voie de droit d'un maniement délicat et subtil suppose que l'auteur d'un acte administratif l'a accompli non pas dans le but d'exercer normalement le pouvoir dont il a été investi, mais uniquement afin d'atteindre un autre but qu'il n'avait pas le droit de viser. Si donc les intéressés arrivaient à fournir la preuve que la Chambre de Commerce a eu en vue, par l'adoption de mesures sus-indiquées, non point d'améliorer le fonctionnement des marchés, mais par hypothèse de rendre pratiquement impossible le fonctionnement de la Bourse ou de se débarrasser des Syndicats, tout intéressé aura la possibilité de demander au Conseil d'Etat l'annulation de cette mesure pour détournement de pouvoirs. Sans doute la Chambre peut remplacer les règlements en vigueur, mais elle ne peut pas user de cette faculté légale à l'effet de poursuivre indirectement un but irrégulier, tel que la fermeture de la Bourse de Commerce qui ne peut résulter que d'un décret, ou la dissolution des Syndicats qui ne peut être l'œuvre que du pouvoir judiciaire, statuant par un jugement motivé et fondé sur des causes déterminées par la loi. On conçoit d'ailleurs que cette voie de droit, qui comporte en imixtion hardie du Conseil d'Etat dans l'examen des motifs qui ont inspiré l'administrateur, soit entouré par la jurisprudence de difficultés particulières qui en rendent l'emploi ha-

sardeux. Le Conseil d'Etat n'annulera l'acte qui lui est déferé que si, du dossier qui lui est soumis, résulte la preuve que son auteur a agi dans un but autre que celui qu'il devait légalement poursuivre. Il n'est pas besoin d'insister pour souligner les difficultés d'une preuve de ce genre dans des hypothèses analogues à celles que nous envisageons.

En ce qui concerne les finances, les frais d'entretien des bourses sont couverts au moyen d'une imposition additionnelle à la patente qui s'ajoute à celle que les chambres de commerce lèvent sur les patentés de leur circonscription.

Mais, alors que ce dernier impôt frappe tous les patentés de la circonscription, visés par la loi du 23 juillet 1820, l'imposition afférente aux bourses ne frappe que les patentés des villes où fonctionne une bourse.

Voici les chambres de commerce qui administrent des bourses : Amiens, Bordeaux, Caen, Epinal, Mans, Nancy, Paris, Lorient, St-Nazaire, St-Quentin, Valenciennes.

SOUS-SECTION II

L'exploitation de l'outillage des ports

On ne traitera pas ici dans son ensemble la question de l'aménagement et de l'exploitation des ports de commerce. Une telle étude déborderait le cadre adopté ici. Mais, comme on ne peut pas dans un travail consacré aux chambres de commerce, passer sous silence une branche si importante de leur activité, on en donnera quelques indications.

Et d'abord quelques précisions sur les divers domaines d'activité qu'on y trouve, qui ont chacun leur régime propre et qu'il convient de ne pas confondre.

Il y a d'abord les travaux d'aménagement des ports qui sont assurés par l'Etat, il y a ensuite l'aménagement et l'exploitation de l'outillage, dont l'Etat n'aime pas à se charger et qu'il abandonne volontiers à l'initiative privée à laquelle se substitue de plus en plus l'activité des chambres de commerce. Enfin, il faut signaler le domaine d'activité ouvert aux chambres de commerce par la loi du 12 juin 1920 sur les ports autonomes, laquelle prévoit la possibilité pour les chambres de commerce d'obtenir, par voie de concession, l'administration des ports dotés d'un patrimoine autonome.

Ces domaines une fois bien distingués pour la clarté de l'exposé, il faut se hâter d'ajouter qu'ils ne sont pas séparés par des cloisons étanches. S'il est vrai que généralement l'aménagement et l'exploitation d'outillage des ports sont abandonnés aux organismes locaux, parfois l'aménagement d'un outillage peut être très coûteux ; il suffit pour s'en rendre compte de penser aux services du remorquage (qui d'ailleurs ne rentre pas dans l'outillage des ports au sens étroit du mot) aux formes de radoub, etc. L'initiative locale, dans ce cas, ne peut pas suffire à la tâche, et alors l'Etat doit intervenir.

Inversement il arrive que les chambres de commerce interviennent dans l'aménagement des ports ; elles le font notamment par leurs offres de concours qui provoquent les travaux ; et, les travaux entrepris, elles influent souvent sur l'ordre de leur exécution.

La participation des chambres de commerce à la création et à l'amélioration des ports de commerce, sous forme d'avances remboursables ou non, a été en effet, très importante.

Pour la seule période de 1870 à 1900, sur la dépense totale de 671.880 francs, le montant des fonds de concours non remboursables était de 108.946.275 dans lequel la part con-

tributive des chambres de commerce a été de beaucoup la plus considérable. (*)

Cette participation s'est accrue depuis les lois qui ont fixé à la moitié de la dépense la participation financière des intéressés. C'est ainsi que la loi du 23 décembre 1903 sur le port de Sète prévoit une dépense de 2.860.000, dans laquelle la part contributive de la chambre est de 1.680.000, la loi du 21 décembre 1903 prévoit pour le port de Dieppe une dépense de 5.820.000, la part de la chambre étant de 3.695.000. (*)

L'intervention des chambres a eu une portée considérable, surtout dans l'aménagement des ports du Havre et de Marseille. Ce fut grâce aux subsides des chambres de commerce de Sète et de Marseille que furent construits les canaux de Sète et de Marseille au Rhône. La chambre de commerce de Marseille s'était engagée à fournir à l'Etat au moyen d'emprunts gagés sur des péages et avec l'aide du département et de la ville un subside de 35.508.000 francs pour l'établissement du canal de Marseille au Rhône.

Les chambres de commerce sont encore intervenues dans l'établissement de ports et d'installation d'outillage de transbordement de marchandises, de hangars sur les voies navigables intérieures. C'est ainsi que la chambre de commerce

(*) Voici quelques chiffres : pour le port de Sète (loi du 14 juin 1868), la dépense évaluée était de 8.400.000 ; la Chambre a contribué pour 225.000 ; pour le port de Boulogne, la dépense évaluée était de 17.000.000, la contribution de la Chambre de 1.500.000 ; Dunkerque : dépense évaluée : 50.000.000, contribution de la Chambre et de la Ville : 7.500.000 ; Le Havre : dépense 23.000.000 ; contribution de la Chambre 4.000.000 ; Rouen : dépense : 8.300.000 ,contribution de la Chambre, 1.200.000 ; Dieppe : dépense : 15.000.0000, contribution de la Chambre 1.500.000 ; etc. Voir Lechevalier « du rôle économique et financier des Chambres de Commerce dans les ports maritimes ».

(*) Voir de nombreux autres exemples dans la préface de l'annuaire des Chambres de Commerce T. I, page 1 et ss.

de Paris, a fait relier le port d'Ivry au réseau de la compagnie d'Orléans et que les chambres de commerce de Roanne et de Valenciennes et Pont Audemer sont intervenues à propos de l'aménagement et de l'outillage de ces ports.

C'est surtout dans le domaine de l'exploitation de l'outillage des ports et notamment des ports maritimes que s'exerce l'activité des chambres.

Parmi l'outillage des ports, il faut distinguer les installations et engins qui sont toujours compris sous cette appellation et ceux qu'on ne peut y ranger qu'en élargissant beaucoup l'acception.

Font partie de l'outillage proprement dit : les grues, les treuils, les bigues pour le chargement et le déchargement des navires, les appareils, les bennes à mâter, les hangars, les parcs de stockage, les magasins, les tentes et pavillons pour le dépôt des marchandises.

Mais des services comme les formes de radoub, de sauvetage, le lidage, le remorquage sont considérés comme n'en faisant pas partie.

Les éléments faisant partie de l'outillage proprement dit sont souvent exploités, à côté ou à défaut des chambres de commerce, par des particuliers. Mais, ceux-ci s'abstiennent de l'exploitation d'un service comme celui du remorquage p.c. Nous avons vu que son aménagement est coûteux, son entretien l'est aussi et les bénéfices qu'il laisse sont souvent assez faibles. C'est cependant un service indispensable, dans certains ports. Aussi les chambres de commerce dont c'est le rôle de suppléer à la carence de l'initiative privées s'en chargent-elles. On trouve des services de remorquage exploités par les chambres de commerce à Boulogne, Dieppe, Honfleur, Caen, Morlaix, Bayonne.

Les formes de radoub sont également très coûteuses. Ce sont des ateliers de réparation des navires, dont l'installation

est assurée par l'Etat et dont l'exploitation peut être confiée par voie d'adjudication à des particuliers, ou concédée aux chambres. On trouve des formes de radoub exploitée par les chambres de commerce à St-Nazaire, à La Rochelle, à Granville, etc.

Citons parmi les services qui ne font pas partie des l'outillage proprement dit et qui sont assurés par les chambres de commerce : le service d'éclairage, le service de sauvetage, d'halage, de lestage, de scaphandrier, le service d'éclairage, de police, de propreté, des quais, l'exploitation des cales à gril, de carénage, les slipways, etc.

Voici les chambres qui exploitent quelques-uns ou la plupart de ces engins et installations : Alger, Bordeaux, Boulogne, Brest, Calais, Cherbourg, Dieppe, Granville, Honfleur, La Rochelle, Macon, Marseille, Morlaix Nantes, Oran, Paris, (port d'Ivry et port du bassin de la Villette), Philippeville, Pont Audemer, Quimper, Rochefort, Rouen, Toulouse, Le Treport, Valenciennes.

Etant donné que presque tout le matériel qui constitue l'outillage est installé sur les quais ou les terres-pleins qui font partie du domaine public maritime, son exploitation s'accompagne de concession (*) du domaine public, concessions exploitées non seulement par les Chambres de Commerce, mais

(*) Ce ne sont pas des concessions au sens strict du terme. L'autorité administrative se réserve en effet le droit, d'ordonner la suppression des installations et la remise des lieux en leur état primitif, sans avoir à payer aucune indemnité. Ce sont des permissions de voiries essentiellement précaires. En fin d'exploitation, les installations ne reviennent donc pas à l'Etat. Le Conseil d'Etat conclut de ce que l'Etat ne peut être considéré comme propriétaire de ces installations, qu'une Chambre de Commerce n'est pas fondée à demander que l'impôt foncier des propriétés bâties auquel elle a été assujettie, soit mis à la charge de l'Etat. Cons. d'Et. 9 déc. 1906 Q. 1908.3.44. La solution serait évidemment tout autre s'il s'agissait d'une concession proprement dite. Voir Cons. d'Et. 9 déc. 1898 S. 1901.3.40.

souvent aussi par des particuliers : par des sociétés commerciales, par des compagnies de chemin de fer, et même par des municipalités.

Le texte qui donne aux chambres de commerce la possibilité d'intervenir dans ce domaine, est l'article 15 de la loi du 9 avril 1898, d'après lequel « les chambres de commerce peuvent dans les formes prescrites par la loi du 27 juillet 1870, (loi sur la concession des travaux publics ou charges de services publics, notamment de ceux qui intéressent les ports maritimes ou les voies navigables de leur circonscription ».

Mais déjà avant les chambres se faisaient accorder des concessions pour l'exploitation des ouvrages des ports. Elles se fondaient alors sur le décret de 1851 qui les autorisait à administrer des « établissements à l'usage du commerce » ; la loi de 1898, n'a fait que consacrer une pratique qui lui était antérieure.

Ce qui a favorisé le développement de l'activité des chambres de commerce dans ce domaine, c'est le droit qui leur a été reconnu d'affecter des péages locaux aux dépenses d'établissement de l'outillage et aussi la possibilité des divers outillages de manière à combler, le cas échéant, le déficit de l'un par les excédents laissés par l'autre.

Nous venons de dire que l'exploitation de l'outillage des ports entraîne l'emprise du domaine public par conséquent l'octroi de concessions.

Ces concessions ne créent d'ailleurs, au profit des chambres aucun des privilèges : l'usage de leurs appareils et hangars n'est que facultatif pour le public lequel peut s'adresser, s'il aime mieux à une exploitation privée.

Les quais sur lesquels sont installés les appareils demeurent affectés à l'usage du public qui peut librement y circuler sauf que les chambres sont autorisées à prendre certaines mesures pour se mettre à l'abri des dégradations nocturnes.

Enfin l'autorisation administrative ne crée non plus aucun monopole pour les chambres de commerce étant donné que l'administration concédante se réserve le droit d'autoriser toute autre personne à mettre à la disposition du public de tels appareils.

Les cahiers des charges qui accompagnent les concessions réglementent assez étroitement l'action des chambres :

Pour l'exécution des travaux elles sont tenues de soumettre leurs projets au ministre des travaux publics, et elles doivent exécuter les travaux conformément au projet approuvé par le ministre, en tenant compte des modifications qu'il y a apportées.

Les travaux de premiers établissements, les transformations ultérieures ainsi que les travaux d'entretien sont effectués sous le contrôle de l'ingénieur du port.

Quant à la responsabilité pour les dommages causés aux tiers par ces ouvrages, elle est entièrement à la charge des chambres.

Quelle sera la juridiction compétente pour connaître de ces litiges ? Dans la mesure où il s'agit de travaux publics la compétence apartiendra au conseil de Préfecture en premier ressort et au Conseil d'Etat en cause d'appel.

Les chambres de commerce peuvent avec l'autorisation de l'autorité concédante, confier à des sous-traitants, agréés par elle, l'exploitation de tout ou partie de l'outillage et ces sous-traitants auraient alors qualité pour percevoir les taxes fixées par les tarifs. Mais les chambres demeurent personnellement responsables envers l'administration de l'accomplissement de toutes les obligations contenues dans le cahier des charges, elles peuvent également être poursuivies par les tiers pour les dommages par eux subis à l'occasion de l'exploitation de l'outillage.

Quelles sont les règles de gestion financière de ces ouvrages ?

Le principe qui domine cette gestion est : ni pertes, ni bénéfices.

Les services rendus aux usagers ont pour contre partie le paiement d'une taxe. Le cahier des charges fixe le maximum de cette taxe, laquelle varie avec l'appareil à exploiter. Les chambres peuvent abaisser les taxes établies et les ramener ensuite si le besoin s'en fait sentir au taux initial, mais ces changements doivent être homologués par le ministre des travaux publics.

Les taxes perçues sur les usagers ne peuvent pas être utilisées librement par les chambres ; leur produit a une affectation bien déterminée ; elles doivent, en effet, être employées à couvrir :

1°) les dépenses d'administration et d'entretien des ouvrages et du matériel ;

2°) les frais de remplacement du matériel usé ;

3°) à amortir le capital de premier établissement. Lorsque le produit des taxes est insuffisant pour assurer l'amortissement du capital de premier établissement on a recours aux péages locaux ;

4°) à constituer un fonds de réserve suffisant pour mettre les chambres à même de faire face aux responsabilités pouvant naître à leur charge du fait de l'exploitation de l'outillage et pour leur permettre de perfectionner l'outillage.

Cette affectation est limitative. Nous avons vu, en effet, précédemment que les chambres de commerce ne peuvent pas utiliser le produit des taxes de l'outillage, à la création d'établissement d'enseignement ou d'assistance ou d'autres œuvres présentant un caractère d'utilité générale.

Une autorisation spéciale des ministres des travaux publics, du commerce, des P.T.T., pourrait évidemment élargir cette affectation.

Mais à défaut d'une telle autorisation spéciale, si, les

frais énumérés plus haut étant couverts, le fond de réserve constitué, un excédent apparaît, il faut procéder à la révision des tarifs, c'est-à-dire à l'abaissement des taxes.

Une autre règle qui domine la gestion de l'outillage c'est la règle de l'égalité de traitement des usagers : égalité quant aux taux des taxes et quant à leur mode de perception.

Le contrôle de la gestion financière des chambres en ce qui concerne l'exploitation de l'outillage est exercé par l'ingénieur du port et par les ministres des travaux publics et du commerce. Nous donnerons quelques détails sur ce contrôle plus loin lorsque nous étudierons dans son ensemble la gestion financière des chambres de commerce.

La concession qui peut porter soit sur l'outillage déjà aménagé, soit sur les travaux d'aménagement de l'outillage et sur son exploitation est généralement donnée pour une durée de cinquante ans mais elle peut être retirée avant l'expiration de ce délai, si le concessionnaire ne respecte pas les clauses du cahier des charges. Le retrait de la concession doit avoir lieu par décret en Conseil d'Etat, pris sur le rapport du ministre

A propos de l'activité des chambres de commerce dans les ports il y aurait lieu d'étudier encore le rôle qu'elles jouent dans les ports, autonomes (Strasbourg, Le Havre, Bordeaux). Nous ne pouvons pas nous y attarder et nous nous bornerons à signaler que l'action des chambres de commerce se manifeste non seulement dans la gestion mais qu'elle apparaît déjà dans l'établissement même du régime du port. La loi du 12 juin 1920, sur l'autonomie des ports prévoit, en effet, que le comité régional du groupement économique (groupement des chambres) auquel appartient le port, doit être entendu sur le projet de décret déclarant le port autonome ? En outre le conseil d'administration du port comprend obligatoirement des représentants de la chambre de commerce dans la circonscription de laquelle se trouve le port. Enfin, dans les villes où siège

une Chambre de Commerce, la moitié au moins des membres du conseil doit être prise hors d'elle parmi les principaux usagers du port.

En revanche en ce qui concerne la gestion financière, les Chambres de Commerce qui normalement échappent aux inspecteurs des finances et à la juridiction de la cour des comptes, y sont soumises en tant que concessionnaires d'un port autonome.

Sous-section 3

Les établissements de propagande et d'enseignement créés et administrés par les Chambres de Commerce

Les Chambres de Commerce ne bornent pas leur activité à l'exploitation de services qui répondent aux besoins actuels de la vie économique ; elles regardent aussi l'avenir et s'efforcent de le préparer. D'où leur activité de propagande et d'enseignement qui est intense et féconde.

Les musées et les expositions (foire-exposition) se rencontrent presque partout où il existe une industrie ou une richesse spécifiquement nationale. On en trouve dans le ressort des chambres de : Alger, Amiens, Avignon, Boulogne (musée de pêche), Bellegarde, Bordeaux, Douai, Dunkerque, Evreux, Colmar, Fécamp, Grenoble, Limoges, Lyon, Marseille, Le Mans, Mâcon, Tourcoing. La Chambre de Nevers vient d'organiser avec le concours de la ville, une exposition rétrospective d'une haute valeur artistique et qui constitue un excellent moyen de propagande, en raison de sa coïncidence avec l'exposition internationale qui attire en France de nombreux visiteurs étrangers.

La propagande est, en effet, une préoccupation constante des Chambres de Commerce qui fonctionnent dans des régions industrielles.

D'autres, comme celle de Lyon, s'appliquent à développer les relations économiques entre la Métropole et les colonies en créant des musées coloniaux et en organisant des cours et conférences pour la diffusion des connaissances indispensables sur les richesses de nos colonies et sur les débouchés que celles-ci peuvent offrir au commerce de la métropole.

Cela nous amène à parler de l'activité très importante des Chambres de Commerce dans le domaine de l'enseignement.

Le développement et la complexité de la vie économique exigeant de plus en plus des commerçants et des industriels des connaissances générales étendues et une formation technique solide, les Chambres de Commerce, soucieuses d'assurer la prospérité du commerce et de l'industrie, se sont donné pour tâche d'offrir aux futurs commerçants et industriels les moyens de se préparer à leur mission économique.

C'est dans ce but qu'elles ont créé, soit des écoles commerciales, donnant un enseignement général sur les questions économiques — juridiques, soit des écoles techniques répondant aux exigences des industries locales.

Les Chambres de Commerce de Lille, Le Havre, Montpellier, Nancy, Strasbourg, Toulouse, Dijon, Marseille, ont créé et entretiennent, des écoles supérieures de commerce.

D'autres Chambres (parfois les mêmes) ont créé des écoles techniques.

On trouve un enseignement technique en Alençon ; c'est une école dentellière pour la fabrication des points d'Alençon. A Tourcoing, fonctionne une école de chimie industrielle et de comptabilité. A Troyes, une école de chimie et de physique à Marseille, un cours de mécaniciens, une école d'ingénieurs des cours coloniaux, à Boulogne, St-Nazaire, Fécamp, La

Rochelle des écoles d'hydrographie et de pêche, à Lyon, une école de préparation coloniale, à Nancy, une école de géomètres et arpenteurs, une école de métallurgie et des mines.

La Chambre de Commerce de Paris occupe dans ce domaine une place éminente. Elle administre sept écoles commerciales : l'école des hautes études commerciales, l'école de haut enseignement commercial pour jeunes filles, l'école supérieure de commerce (cette école comprend une section spéciale pour la préparation aux affaires coloniales et une section d'industries hôtelières), l'école commerciale de la rive gauche, l'école commerciale de la rive droite, l'école commerciale pour jeunes filles, l'école supérieure de vente pour jeunes filles.

Elle a créé également un centre de préparation aux affaires, lequel comprend deux éléments : une école d'application et un bureau de recherches industrielles et commerciales. Cette école a pour but de faciliter aux élèves le passage de la théorie à la pratique et de les aider à faire l'économie des impairs que comportent toujours les efforts d'adaptation au réel. Les élèves sont, en effet, entraînés, sous la direction de techniciens, à discuter des cas d'espèce recueillis dans la vie des entreprises, et cet entraînement de l'esprit est prolongé par des visites d'usines et de grandes entreprises commerciales, rationnellement organisées, dont on fait voir aux élèves les plans d'ensemble et la manière dont les parties s'y agencent. C'est là un complément fort utile de l'enseignement théorique, puisque les élèves prennent un contact direct avec les applications pratiques des principes qu'on leur enseigne.

Une autre œuvre remarquable de la Chambre de Commerce de Paris, est le service d'orientation professionnelle et de documentation, créé en 1927 sur la demande des familles, des industries, du commerce, des chambres syndicales, etc..... Cette entreprise qui n'est pas un office autonome, mais un

organisme de la Chambre de Commerce, possède un service médical comprenant un médecin-chef, 4 médecins adjoints, un oculiste, une infirmière.

En dehors de ce service central, il existe des services d'orientation locaux ; installés dans les 14 ateliers-écoles administrés par la Chambre de Commerce de Paris.

Ces 14 écoles sont fréquentées par deux mille élèves et on y enseigne soixante-dix métiers. La première de ces écoles fut ouverte en 1921, sous l'impulsion donnée par le ministre du commerce et le sous-secrétaire d'Etat à l'enseignement technique lors de la promulgation de la Loi Astier du 25 juillet 1919, sur l'enseignement technique.

Ces écoles ont pour but d'assurer l'orientation professionnelle des enfants par l'expérimentation des métiers et la préparation à l'apprentissage, mise sous le contrôle technique des organisations syndicales.

On y trouve également, comme nous venons de le dire, un service médical et même, depuis 1930, des consultations spéciales réservées aux enfants déficients.

L'orientation se poursuit pendant trois à six mois ; les apprentis passent dans trois, quatre ateliers où : ils font un stage d'un mois à six semaines.

Dans ces ateliers-écoles, se trouvent parfois réunis des métiers très divers, mais chacune d'elle a une tendance générale dominante. Dans telle école, ce sont les métiers de la petite mécanique qui l'emportent, mais des écoles de menuiserie, de ferblanterie, permettant le contrôle des aptitudes y sont adjointes ; dans telle autre école, c'est l'ameublement qui domine, mais un atelier de fonderie, de céramique, de moulage en plâtre, facilite l'observation des goûts des jeunes gens et les renseigne sur des débouchés qu'ils peuvent ignorer.

Par la variété des métiers, on s'efforce, enfin, de mettre en valeur les qualités de force, d'adresse, de patience que le travail seul peut révéler.

1.200 apprentis ont été préparés entre 1922 et 1932.

Autres activités des Chambres de Commerce

Aux termes de l'article 16 de la loi du 9 avril 1898, les Chambres de Commerce peuvent délivrer des certificats d'origine pour les produits français destinés à l'exportation. Elles peuvent aussi délivrer des cartes de légitimation aux commis-voyageurs.

Sous-section IV

Les Chambres de Commerce, soit en raison de leur situation géographique, soit à cause de la perfection des moyens d'action dont elles disposent, ont reçu par ailleurs la charge de certains services, qui diffèrent grandement par leur importance.

Deux d'entre ces services doivent retenir quelques instants notre attention.

LICENCES D'IMPORTATION

Depuis quelques années afin de protéger efficacement le commerce national, la politique douanière de la France s'est profondément modifiée. A un régime simplement protecteur, s'est substitué en vue de lutter contre le dumping étranger un régime presque prohibitionniste.

La politique du contingentement des importations étrangères a abouti à interdire toute importation faite sans une autorisation spéciale émanant des pouvoirs publics.

Mais le législateur a voulu éviter tout arbitraire dans l'octroi des licences. Il s'est efforcé, chaque fois que cela était possible, de charger des organismes spécialisés, et en particulier les chambres de commerce, de répartir les autorisations d'importer.

Pour le charbon, en particulier, certaines chambres de commerce ont reçu la mission de distribuer des licences.

Une partie du contingent total dont l'importation est autorisée en France est remise aux chambres de commerce maritimes au prorata de leurs besoins.

Ce sont les chambres elles-mêmes, qui, dans la limite de leur circonscription territoriale, remettent aux exportateurs les licences demandées.

Le pouvoir des Présidents des Chambres est discrétionnaire pour arbitrer tout différend pouvant naître entre les importateurs. Mais ils sont obligés de suivre certaines règles pour la distribution des licences : en particulier ils doivent tenir compte des quantités de combustible que ces négociants étaient autorisés à introduire en France, en 1936.

OFFICE DE COMPENSATION

La création d'offices de compensation pour les paiements entre la France et certaines nations étrangères a été une conséquence de la guerre et des troubles monétaires qui l'ont suivie.

L'interdiction, par certains pays, de transférer la devise nationale risquait de mettre les exportateurs français dans l'impossibilité de toucher les sommes qui auraient dû leur revenir.

Des accords de clearing entre la France et de nombreux pays ont eu pour objet de porter remède à un tel état de chose.

Les offices de compensation, créés en vertu de ces accords ont été confiés le 23 décembre 1931 à la chambre de commerce de Paris.

Ces offices sont des organismes d'exécution, chargés :

- d'appliquer les accords conclus entre la France et les Etats étrangers.
- d'exécuter les instructions qui leur sont données par le gouvernement.

Les offices, services publics, ne disposent d'aucun pouvoir propre et toutes les questions touchant au fond même des problèmes de la compensation sont du ressort gouvernemental.

Services techniques de la Chambre de Commerce de Paris, les offices sont gérés par une commission administrative composée uniquement de membres de la chambre. Le président de la chambre de commerce en est le président mais délègue en fait cette attribution à l'un de ses collègues.

Au point de vue comptable, l'Office comporte autant de sections différentes qu'il existe de clearings.

Dans un but de commodité, les opérations franco-allemandes sont confiées à une institution spéciale : l'office franco-allemand des paiements commerciaux. Mais celui-ci a les mêmes caractères généraux que l'Office de compensation.

Il existe des accords de clearing avec de nombreux pays d'Europe centrale et d'Amérique du sud. Mais le nombre de pays soumettant les transferts de devises à des règles spéciales, diminue par suite de la reprise économique.

Outre l'Allemagne, les principaux pays avec lesquels la France a passé des accords sont l'Italie, l'Autriche, le Chili, l'Esthonie, la Grèce, la Yougo-Slavie, et la Turquie.

L'Office Franco-Roumain des paiements commerciaux, qui relève également de la Chambre de Commerce de Paris, est d'une nature différente des autres offices. La reprise récente par la Roumanie de ses paiements extérieurs a enlevé d'ailleurs à l'Office une part de son importance.

Chapitre III

**La gestion financière
des Chambres de Commerce**

L'on se trouve en présence d'un cas de réalisation de l'idée de décentralisation. Il s'agit de trouver un équilibre entre l'autonomie nécessaire de la gestion et le maintien d'une tutelle administrative destinée à sauvegarder l'autorité du pouvoir central.

L'ensemble de ces règles de fonctionnement constitue la tutelle administrative, expression qui traduit aussi bien le désir de protéger les Chambres de Commerce contre les excès et les imprudences, que celui de leur assurer une liberté suffisante d'action.

Ce souci d'assurer une bonne administration de deniers, dont l'importance est très grande, a abouti à créer un système comparable à celui qui fonctionne en droit civil à l'égard des incapables.

Ce système s'explique en dehors de raison théoriques par l'évolution des institutions françaises. Il s'applique aussi bien aux collectivités locales décentralisées, départements, communes et colonies qu'aux établissements autonomes et aux offices dont le nombre a été croissant.

Des détails d'application différencient les régimes qui s'appliquent aux diverses personnes morales ; mais les principes sont toujours les mêmes.

Le désir du législateur a été de laisser à chaque établissement une liberté aussi large que possible. Seule la volonté d'éviter des abus qui risqueraient de nuire à l'ensemble de la collectivité vient limiter l'autonomie des personnes morales.

C'est en matière financière que la tutelle administrative a trouvé son efficacité la plus grande. Elle permet aux pouvoirs publics de limiter d'une manière indirecte l'initiative des personnes morales.

Celles-ci ne disposent que de certaines ressources dont la nature et la qualité sont fixées par la loi. De plus ces ressources ont souvent une affectation auxquelles les personnes morales ne peuvent.

Certaines dépenses leur sont interdites. Mais dans certains cas par contre le droit de s'abstenir leur est retiré. De nombreuses dépenses sont obligatoires (*) et les pouvoirs publics disposent du droit d'inscription d'office.

La procédure budgétaire vient également restreindre la liberté des établissements publics. Des règles très strictes président à l'élaboration et au vote du budget. Pour être exécutoire celui-ci doit généralement être approuvé par l'autorité de la tutelle qui intervient également pour surveiller son exécution.

Enfin des contrôles multiples a priori et à postériori administratifs, financiers et juridictionnels viennent garantir aux contribuables la bonne gestion des deniers qu'ils ont dû verser.

Il n'existe pas une seule règle s'appliquant uniformément à l'ensemble des personnes morales de droit public. Des situations aussi diverses que celles qui se rencontrent en

(*) La loi de 1898 n'a pas créé de dépenses obligatoires à la charge des Chambres de Commerce. Pourtant un arrêt du Cons. d'Et. du 20 novembre 1908 avec note de Hauriou a reconnu aux Pouvoirs publics le droit d'inscription d'office.

France exigent des solutions multiples et l'on pourrait imaginer un système unique s'appliquant simultanément à une commune et à un office industriel.

Aussi les règles budgétaires varient-elles assez profondément d'un Etablissement à un autre. La tutelle est parfois plus lourde, parfois plus légère.

En ce qui concerne les chambres de commerce, les règles de la tutelle administrative s'assouplissent particulièrement et si à chaque instant de la vie financière des Chambres on retrouve un principe général, l'application qui en est faite laisse le plus souvent à la Chambre une liberté exceptionnelle.

C'est cette situation privilégiée et exceptionnelle qu'il convient d'étudier en voyant sous une section 1^{re} les principes généraux de la gestion financière des chambres de commerce, dans une section III le contrôle de leur gestion financière.

Section Première

LES PRINCIPES GENERAUX DE LA GESTION FINANCIERE DES CHAMBRES DE COMMERCE

Le principe qui domine la gestion financière des chambres c'est le principe de la spécialité, d'après lequel les ressources d'une certaine provenance ne peuvent être affectées qu'à des dépenses déterminées. Mais cette règle a dû être assouplie, afin d'éviter la multiplicité des budgets et pour laisser aux chambres une certaine liberté dans l'aménagement de leurs finances.

C'est ainsi que la loi du 9 Avril 1898, après avoir décidé dans son art. 21 que l'imposition additionnelle au principal de la contribution des patentes qui est la ressource ordinaire des chambres, doit être employée à la couverture des dépenses ordinaires, permet dans son art. 22-2° l'affectation d'une partie de ces recettes au service des emprunts contractés par les chambres en vue de concourir ou de subvenir aux dépenses de bourses, de palais consulaires, de lignes téléphoniques et d'établissements à l'usage du commerce, ce qui élargit singulièrement l'affectation de ces derniers.

Au surplus, alors qu'il faut établir un budget pour le service ordinaire des chambres et un budget spécial pour les services commerciaux (il n'existe qu'un seul budget pour l'ensemble de ces services, quel qu'en soit le nombre, mais chaque service y figure sous un chapitre spécial), il est permis de faire figurer au budget et au compte du service ordinaire les frais et les ressources de certains établissements peu importants. En effet, lorsque la chambre se borne à entretenir ou à subventionner une entreprise commerciale, des cours professionnels ou tout autre établissement peu importants, dont les ressources consistent surtout dans des subventions spécialement allouées à la chambre ou dans un prélèvement sur le montant des impositions, les recettes et les dépenses de ces organismes peuvent figurer au budget et au compte du service ordinaire de la chambre.

Dans sa circulaire du 20 Août 1912, le Ministre du Commerce, s'autorisant d'un avis du conseil d'Etat et d'accord avec le Ministre des Travaux publics, a décidé que les comptes et budgets relatifs au service des concours financiers prêtés à l'Etat par les chambres en vue des travaux des ports, et ceux relatifs au service de l'outillage maritime ou à des services de police ou de sauvetage, seraient réunis en un

seul compte et en un seul budget, sous le nom de compte ou budget des services du port.

Mais, si la chambre participe aux travaux de plusieurs ports ou administre des services d'outillage dans différents ports, elle doit présenter pour chacun de ces ports un budget.

Aux termes d'une circulaire du 30 juin 1904, lorsqu'une chambre administre dans un port un ou plusieurs services (service de sauvetage, de remorquage, de police) qui ne font pas expressément partie de l'outillage concédé, ces services doivent figurer dans le budget spécial de l'outillage, sous des chapitres distincts et leurs disponibilités doivent constituer un fonds de réserve ne se confondant pas avec celui de l'outillage proprement dit.

Sous réserve de ces indications, il y a donc lieu d'établir un budget et un compte pour le service ordinaire et pour les chambres qui exploitent des établissements à l'usage du commerce ou un outillage maritime ou les deux, il y a lieu d'établir, en outre, un budget spécial pour les services commerciaux et un budget spécial pour l'outillage des ports.

Section II

LES RESSOURCES DES CHAMBRES DE COMMERCE

Ces ressources sont de deux ordres. Certaines sont déclarées par la loi ordinaires. D'autres au contraire sont extraordinaires ou spéciales.

RESSOURCES ORDINAIRES

Très analogues à celles des départements et communes. Comme elles consistent en centimes additionnels à d'anciens

impôts d'Etat dont le principal a disparu. Présentent les mêmes avantages de stabilité et les mêmes inconvénients, manque de souplesse.

La principale de ces ressources consiste en des centimes additionnels au principal de la Patente. (*)

Cet impôt est commun à toutes les Chambres de commerce. Composé d'un certain nombre de centimes, il varie selon les besoins de la Chambre.

Un décret du 23 septembre 1806 avait assimilé les dépenses des chambres de commerce à celles des bourses et avait prévu que dorénavant leurs dépenses devaient être couvertes au moyen d'une imposition additionnelle à la Patente (loi du 23 juillet 1820, 14 juillet 1838, 15 juillet 1880). (**)

(*) La taxe pour frais des Chambres de Commerce étant l'accessoire des droits de patentes, doit suivre leur sort. Il s'ensuit que si un contribuable s'est pourvu devant le Conseil de Préfecture à la fois contre la contribution principale des patentes et contre la taxe des frais de Chambre de Commerce, le Conseil de Préfecture ne peut pas rejeter la demande sur le dernier chef, sans avoir statué sur la demande principale. Cons. d'Et. 15 janvier 1868 Rec. 1868, page 25.

Mais il a été jugé que la décharge de la taxe additionnelle n'est pas la conséquence nécessaire de la décharge du droit de patente ; qu'il faut qu'elle fasse l'objet de conclusions spéciales présentée en temps utile : Cons. d'Et. 16 février 1850 Rec. 1850, page 155.

Si la demande de décharge de la taxe n'a pas été soumise au Conseil de Préfecture avec la demande en décharge de la patente elle ne peut être présentée devant le Conseil d'Etat lorsque le contribuable interjette appel de la décision du Conseil de Préfecture. Cons. d'Et. 4 avril 1873 Rec. 1873, page 304.

Toute décharge accordée sur le droit de patente entraîne une décharge correspondante de la contribution pour frais des Chambres Cons. d'Et. 27 déc. 1895. Rec. 1895. 858. 9 mai 1896. Rec. 1898. 390. 1^{er} juillet 1898. Rec. 1898 page 505.

(**) La taxe portant sur le droit fixe et sur le droit proportionnel le patentable qui ne paie dans la ville ou la taxe est perçue que le droit proportionnel et qui paie le droit fixe dans une autre commune, ne saurait se soustraire à la taxe dans la ville ou il ne paie que le droit proportionnel.

L'art. 15 de la loi du 23 juillet 1820, doit être entendu dans ce sens dit le Conseil d'Etat, que la taxe affecte le principal des deux droits qui composent la contribution de la patente, mais ne saurait avoir pour effet d'exempter de la taxe le patentable qui ne paie que l'un des deux droits de patente dans la ville ou la taxe est perçue Conseil d'Etat 22 déc. 1882. D. 1888.3.70.

Aux termes de l'article 38 de la loi du 15 juillet 1880, les « Contributions spéciales destinées à subvenir aux dépenses des bourses des Chambres de Commerce et dont la perception est autorisée par l'article 11 de la loi du 23 juillet 1820, sont réparties sur les patentables des 3 premières classes du tableau A annexé à cette loi et sur ceux désignés aux tableaux B et C comme passibles d'un droit fixé égal ou supérieur à celui destiné aux dites classes (*) ».

Le nombre des centimes dont la perception est autorisée n'était pas fixé annuellement par la loi des contributions directes comme pour des autres personnes morales. Un décret contresigné du ministre du commerce fixe annuellement, dans les limites d'un maximum fixé définitivement par un décret loi de 1935, le nombre alloué à chaque chambre. Aux centimes proprement dits s'ajoutent les centimes pour non valeur et frais de confection des rôles.

Enfin les Chambres de Commerce, dans la circonscription desquelles se tient une bourse de commerce sont autorisées à percevoir des centimes spéciaux pour l'entretien de celles-ci.

Parmi les ressources ordinaires, il faut compter également les ressources provenant des locations des immeubles appartenant à la Chambre de Commerce les subventions annuelles allouées aux Chambres pour leur service ordinaire, les arrérages des rentes provenant des dons et legs, les intérêts des fonds placés.

(*) Il résulte de l'art 30 qu'un patentable qui est imposé à raison d'une profession désignée au tableau C. n'est pas imposable à la taxe pour frais de la Chambre de Commerce, s'il est imposé à un droit fixe inférieur à celui dont sont passibles les patentables des trois premières classes du tableau A. Conseil d'Etat. 15 février 1902. Rec. des arrêts du Conseil d'Etat. 1902 page 125.

RESSOURCES EXTRAORDINAIRES

— Centimes additionnels spéciaux à la patente doivent être autorisés par une loi.

— Dons et legs. Cette ressource présente pour les Chambres une sérieuse importance, et sont d'ailleurs généralement grevés d'une affectation à une œuvre d'éducation.

— Droits perçus par les Chambres sur les usagers des services qu'elles exploitent.

Les droits que les Chambres de Commerce perçoivent dans les ports sont de deux sortes : des taxes et des péages.

Les taxes sont la contre-partie des services rendus aux usagers des divers services exploités par les Chambres dans les ports : hangars, formes de radoub, remorquage, etc.

Les péages sont des droits perçus sur tous les navires qui utilisent les ports, qu'il s'agisse de navires français ou étrangers. Ils ne peuvent être perçus qu'en vertu d'une loi. La loi sur les péages actuellement en vigueur est la loi du 7 avril 1902, sur la marine marchande. (*)

Les péages ont une affectation bien déterminée : ils doivent servir au remboursement des sommes versées par les Chambres à l'Etat, à titre de concours financier pour des dépenses directement effectuées par les Chambres pour l'outillage des ports.

D'un avis du Conseil d'Etat du 6 août 1900, il résulte qu'aucune dépense ne doit être imputée sur le produit des péages que si elle a été occasionnée par les travaux en vue desquels les péages ont été institués et que son imputation a fait l'objet d'une autorisation du ministre du commerce après avis du ministre des travaux publics.

(*) En ce qui concerne le taux et l'assiette des péages, les Chambres de Commerce ont une assez grande liberté ; l'administration de borne à vérifier si tel droit peut être perçu en vertu de la loi et s'il est suffisant pour fournir les ressources nécessaires en vue desquelles il a été créé.

La loi de 1902, a cependant permis l'institution de péage pour assurer le fonctionnement de certains services qu'elle sauvetage. Le péage est ici affecté aux dépenses d'entretien du matériel et de fonctionnement du service.

Les péages étant, en principe, destinés à assurer l'amortissement de sommes déterminées, ils sont nécessairement temporaires. Mais les péages créés pour assurer le fonctionnement d'un service, doivent être considérés comme permanents, étant donné que les besoins auxquels ils pourvoient sont eux-mêmes permanents.

EMPRUNTS

Les Chambres de Commerce recourent à des emprunts lorsqu'elles veulent entreprendre elles-mêmes des travaux ou lorsqu'elles veulent provoquer des travaux qui seraient effectués par l'Etat. Elles provoquent ces travaux au moyen d'avance faites à l'Etat. Dans ce cas, un décret autorise la Chambre à émettre l'emprunt. L'Etat s'engage à en rembourser le capital au moyen d'annuités réparties sur plusieurs années les intérêts et les frais de l'emprunt sont supportés par la Chambre.

Le texte qui prévoit la possibilité pour les Chambres de se procurer des ressources au moyen des emprunts est l'article 22 de la loi du 9 avril 1898, ainsi conçu :

« Les Chambres de Commerce peuvent être autorisées, par décret rendu sur le rapport du Ministre du Commerce, à contracter des emprunts en vue de subvenir ou de concourir aux dépenses de construction de bourses, de palais consulaires, de lignes téléphoniques et aux dépenses de fondation des autres établissements mentionnés à l'article 14 (établissements à l'usage du commerce).

Lorsque les emprunts sont contractés en vue de travaux publics et de l'établissement de services publics, notamment

ceux qui intéressent les ports maritimes et les voies navigables de leurs circonscription, il faut en outre l'avis du Ministre des Travaux Publics.

Les Chambres peuvent également contracter des emprunts collectifs en vue de subventionner ou d'entretenir des établissements, services ou travaux d'intérêt commun. La charge de ces emprunts est répartie suivant les dispositions déterminées par les actes d'autorisation (article 24-1° et 2°).

Pour contracter un emprunt les Chambres doivent donc se faire autoriser par un décret. (*) Ce décret fixe le montant de l'emprunt et le taux maximum de l'intérêt à payer, il prévoit généralement aussi l'obligation pour la chambre emprunteuse de se réserver le droit d'un remboursement anticipé.

Quant aux modalités techniques de l'emprunt, celui-ci peut se faire soit de gré à gré, soit avec publicité et concurrence, soit par voie de souscription au moyen d'émission d'obligation, soit directement auprès de la Caisse des dépôts et Consignation.

Quelles sont les ressources qui servent à l'amortissement de l'emprunt ?

Il faut distinguer selon que l'emprunt a été contracté pour des travaux intéressant les ports maritimes ou pour des travaux autres que ceux qui intéressent les ports maritimes.

Sagit-il d'emprunts faits pour des travaux autres que ceux qui intéressent les ports maritimes ? Le remboursement est effectué au moyen d'exédent de recette provenant des services commerciaux, et éventuellement au moyen de centimes additionnels (article 22 et 24 de la loi de 9 avril 1898).

Lorsque les emprunts sont faits en vue de travaux inté-

(*) Un décret simple est suffisant pour autoriser un emprunt émis en France. S'il s'agissait d'un emprunt émis à l'étranger, un décret en C. D. E. serait comme pour les communes et départ nécessaire.

ressants les ports maritimes, ils sont gagés sur les excédents des recettes mais aussi et surtout sur des péages « ou des droits établis en vertu de lois ou décrets ». Article 23.

SURTAXES

Parmi les ressources extraordinaires, il faut encore citer les surtaxes. (*) (Loi du 26 octobre 1867, modifié par la loi du 17 avril 1906 et par la loi du 31 décembre 1925, décret-loi du 28 décembre 1928).

Il s'agit d'une taxe locale et temporaire destinée à assurer le service des emprunts contracté ou le remboursement des allocations effectuées par les édpartements et les communes aux Chambres de Commerce pour subvenir à la construction de chemin de fer d'intérêt général ou de voie d'intérêt local ; à l'établissement ou à l'amélioration des gares, à l'électrification des lignes, etc.

Elle est perçue quelle que soit la nature des travaux, soit sur les marchandises, soit sur les voyageurs en provenance ou à destination des gares intéressées.

Les dispositions de ces textes s'appliquent aux voies ferrée des quais, des ports maritimes et fluviaux.

(*)Les surtaxes perçues par les Chambres de Commerce sont de même nature que celles perçues par les Compagnies ferroviaires. La Chambre de Commerce joue dans ce cas le rôle que remplit généralement une compagnie et se rémunère comme celle-ci.

Section 3

Règles budgétaires et Contrôle

I — *Règles budgétaires*

Structure du budget —

— Il n'existe pas pour les Chambres de Commerce un budget unique. Ces établissements se trouvent, en effet, soumis aux règles générales qui président à l'élaboration des budgets des personnes morales. Ce régime se caractérise par l'existence simultanée de plusieurs budgets.

— Un budget propre alimenté par les ressources ordinaires (centimes additionnels), etc.) et comprenant toutes les dépenses ordinaires des Chambres de Commerce, à savoir, l'entretien des bâtiments, traitements du personnel, publication, frais de réception, etc.

— Un budget spécial d'une importance très variable, fonction des services gérés par les Chambres. Ce budget se compose d'une ou de plusieurs sections alimentées par des ressources péciales. Certaines de celles-ci sont affectées, d'autres ne le sont pas (excédent des recettes ordinaires).

Toute Chambre doit avoir obligatoirement un budget spécial pour les services commerciaux qu'elle gère. Par ailleurs, les dépenses de travaux dans un port et d'outillages doivent former un compte spécia alimenté par des ressources péciales. Enfin, si la Chambre de Commerce gère un port autonome, le budget de celui-ci qui a la personnalité morale et l'autonomie financière doit constituer un budget spécial.

Aussi peut-on très bien imaginer une Chambre ne gérant aucun service et n'ayant qu'un budget ordinaire.

Pour tous ces budgets, les règles ordinaires des budgets des personnes morales s'appliquent. Chaque service géré doit

avoir une section ordinaire comprenant toutes les dépenses d'exploitation, une section extraordinaire comprenant toutes les dépenses d'installation ou de premier établissement et un fond de réserve.

Les budgets d'offices comme les ports autonomes doivent par ailleurs, en vertu des décisions de la commission des offices, tenir à côté de la comptabilité publique, une véritable comptabilité commerciale et présenter annuellement un bilan et un compte de Profits et Pertes.

— *Procédure budgétaire*

La procédure budgétaire des Chambres de Commerce est analogue à la procédure suivie pour l'établissement des budgets des collectivités publiques et des établissements autonomes.

Le budget est préparé annuellement par le Président de la Chambre assisté du bureau et en particulier du membre trésorier.

— *Préparation*

Préparé en fait par les services administratifs de la Chambre ; le budget est soumis en premier lieu à une commission spéciale dite « commission des finances ». Ce comité restreint composé de 3 membres, au moins, choisis hors du Président et du Trésorier joue un rôle analogue au point de vue financier à celui de la commission départementale dans le cadre du département.

— *Vote*

Ensuite le budget est proposé à la Chambre elle-même qui délibère, puis généralement l'approuve.

Si la Chambre était entièrement autonome, sa décision devrait être suffisante pour donner au budget force exécutoire.

toire. En réalité, il n'en est pas ainsi. La Chambre est soumise à la tutelle des pouvoirs publics et il faut un acte de ceux-ci pour que les recettes puissent être perçues et les dépenses engagées et réglées.

— *Approbation*

L'article 26 et 2 et 3 de la loi du 9 avril 1898, qui reproduit les paragraphes 1 et 2 du décret du 3 septembre 1851, prescrit en effet que « dans les six premiers mois de chaque année, elles (les Chambres) adressent le compte-rendu des recettes et des dépenses de l'année précédente et le projet de budget des recettes et des dépenses de l'année suivante au Préfet de leur département qui les transmet avec les pièces de comptabilité au Ministre du Commerce, auquel il appartient d'approuver les budgets et les comptes. »

La loi prévoit donc explicitement la nécessité d'une approbation de l'Autorité de Tutelle et jamais la délibération de la Chambre approuvant le budget ne sera exécutoire par elle-même.

La loi déclare que c'est au Ministre du Commerce qu'il appartient d'approuver le budget. Le parlement n'aura donc jamais à connaître des comptes des Chambres à moins qu'un relèvement des centimes additionnels à la patente ne dépasse les limites fixées par la loi.

Mais le Ministre du Commerce sera-t-il toujours compétent à lui seul pour approuver les comptes des Chambres ? Lorsque les Chambres entreprennent des travaux publics ou qu'elles sont chargées de l'exploitation d'ouvrages ou de services publics, au contrôle du Ministre du Commerce s'ajoute celui du Ministre des Travaux Publics.

— *Pouvoirs du Ministre*

Le ministre peut-il seulement approuver ou refuser en

bloc le budget proposé ou au contraire dispose-t-il du pouvoir de le modifier ?

C'est toute la question de l'autonomie budgétaire qui se pose. Si le Ministre a le droit de réformer le budget, la Chambre perdra toute liberté puisqu'en fait le Ministre pourra agir à sa guise : c'est ce qui a existé sous le Premier Empire.

Si au contraire, le Ministre ne peut qu'accepter ou refuser le budget en bloc, la liberté des Chambres sera bien respectée, mais la tutelle qu'il exerce perdra toute efficacité.

L'objet de la tutelle qui est d'assurer une bonne gestion des deniers privés perdra ainsi toute force.

Aussi existe-t-il pour les Chambres de Commerce un régime analogue à celui des autres établissements publics. Pour les dépenses obligatoires, non prévues par la loi de 1898, C. F. C. d'E. 1908, c'est-à-dire celles dont la charge incombe nécessairement à la Chambre en raison de son statut légal, le Ministre dispose du droit d'inscription d'office.

L'inscription d'office se fait par décret contresigné du Ministre du Commerce et les dépenses sont couvertes au moyen de recettes ordinaires. Si le chiffre de celles-ci se révèle insuffisant, le Ministre peut réduire d'office les dépenses facultatives et même inscrire d'office les recettes suffisantes pour couvrir la charge.

— *Exécution du budget*

La période d'exécution est d'un an, sans périodes complémentaires comme il en existe pour l'exécution des budgets des départements et des communes.

Le Président de la Chambre est ordonnateur des dépenses. Mais il peut déléguer ses pouvoirs à d'autres membres de la Chambre ou à des fonctionnaires de celle-ci.

Par ailleurs, la Chambre de Commerce a un agent comptable choisi dans son sein et qui siège au Bureau de l'Assemblée, le Trésorier qui centralise toutes les opérations

de dépenses et de recettes. Le Trésorier a sous ses ordres un personnel en nombre variable avec l'importance de la Chambre, qui est chargé d'effectuer matériellement tous les recouvrements de recettes et les paiements de dépenses.

— Opérations de recettes

En ce qui concerne les opérations administratives, l'acte essentiel est constitué par la création de titres de recettes conformément aux autorités budgétaires et dans les limites fixées. Les diverses administrations fiscales de l'état interviennent. Les contributions directes établissent les titres de recettes des centimes additionnels à la patente. Pour les recettes non fiscales, ce sont en pratique les délégués de certaines administrations qui interviennent — le titre de recouvrement des centimes additionnels à la patente est le « rôle » qui pour avoir force exécutoire doit être homologué par le préfet ou par le directeur départemental des contributions directes.

En ce qui concerne les opérations comptables, elles relèvent du Trésorier qui est chargé de l'encaissement matériel des recettes et qui par ailleurs a certaines obligations. Il doit le cas échéant intenter les poursuites nécessaires contre les contribuables et veiller à la conservation des droits des Chambres.

Les ports autonomes possèdent un agent comptable particulier dont les attributions et la responsabilité sont analogues à celles des agents comptables des autres offices.

— Opérations de dépenses

D'une manière générale, pour les personnes morales et droit public, les opérations administratives d'engagement, de liquidation et d'ordonnancement des dépenses se trouvent séparées des opérations comptables.

Il en va ainsi pour les Chambres de Commerce mais les caractéristiques du système de l'exécution des dépenses se trouvent sensiblement atténuées.

L'engagement résulte d'une délibération de la Chambre qui décide de créer tel ou tel service, d'engager telle ou telle dépense. Pour certaines dépenses de matériel ou de travaux publics dont une Chambre peut être chargée, il peut être parfois fait appel à la concurrence au moyen de l'adjudication.

La liquidation et l'ordonnancement ou le mandatement des dépenses sont faits par le Président de la Chambre ou par les ordonnateurs auxquels il a délégué ses pouvoirs.

Les opérations comptables sont exécutées par le Trésorier qui, sur le vu de l'ordonnance ou du mandat de paiement, fait régler les paiements.

— Contrôle budgétaire

Le contrôle des finances des personnes morales revêt le plus souvent deux formes différentes qui généralement coexistent.

Il s'applique a priori sur les décisions des collectivités créant des dépenses. La dépense engagée, le contrôle se fera sur les diverses phases de l'exécution de la dépense ou du recouvrement de la recette. Les opérations une fois terminées, un contrôle a posteriori s'effectuera sur place et sur pièce. Il permettra la comparaison des divers comptes entre eux et avec les pièces justificatives. Enfin, un contrôle juridictionnel viendra sanctionner la régularité des comptes des comptables et parfois même des ordonnateurs.

Si les Chambres de Commerce sont parfois soumises au contrôle des autorités supérieures, elles échappent entièrement par contre à diverses autres formes du contrôle et pour ces raisons tiennent une place très particulière parmi les personnes morales de droit public.

— Contrôle à priori

La Chambre de Commerce, personne morale, ayant l'autonomie financière, se trouve comme les autres établissements publics soumise à la tutelle administrative.

Toute délibération engageant des dépenses en créant des raisons de dépenses, ne peut être exécutoire par elle-même. Elle rentre dans la catégorie des décisions qui pour être définitives, doivent être soumises à l'approbation des autorités de tutelle.

— Contrôle en cours d'exécution

Le système du contrôle des dépenses engagées, créé en 1922 pour les finances publiques a été étendu en 1935 à un certain nombre d'établissements publics. Un décret très récent a décidé la création d'un tel contrôle pour les finances départementales.

Jusqu'à maintenant ce système ne s'applique pas aux Chambres de Commerce. Aucun contrôle ne joue lors des opérations d'exécution des dépenses, qu'il s'agisse de l'engagement ou de l'ordonnancement. Aucun visa d'un fonctionnaire spécial, indépendant de la Chambre, n'est présentement exigé.

— Contrôle à posteriori

Si en raison de l'absence de tout contrôle en cours d'exécution du budget, les Chambres jouissent d'une situation privilégiée, l'absence ou plutôt la faiblesse du contrôle à posteriori les avantage plus encore.

La commission des finances de chaque Chambre est chargée annuellement de la vérification et de l'apurement des comptes dressés par le Trésorier. Les comptes ainsi apurés sont présentés à la Chambre qui, hors la présence du Prési-

dent et du Trésorier doit les arrêter. Puis ils sont transmis au Préfet avec les pièces justificatives, c'est-à-dire les livres, un état des dettes et leur tableau d'amortissement, un extrait certifié conforme de la séance de la Chambre dans laquelle les comptes ont été arrêtés.

Pour que cette séance soit valable, il faut que la délibération ait été prise dans les conditions prévues par l'article 9 de la loi du 9 avril 1898 (quorum de $\frac{1}{2}$ plus 1 des membres en exercice, majorité absolue des votants).

Le Préfet contrôle l'exactitude des chiffres portés aux comptes et en adresse deux exemplaires au Ministre du Commerce avec visa du compte et du budget au service ordinaire, du service de la bourse de commerce et des services commerciaux. Quant aux comptes et budgets relatifs aux travaux dans les ports ou à l'outillage public, le Préfet doit les soumettre à l'examen des ingénieurs des services maritimes ou des ponts et chaussées et en transmettre ensuite trois exemplaires accompagnés du rapport des ingénieurs au Ministre des Travaux Publics. C'est ce dernier qui, après approbation, les fera parvenir au Ministre du Commerce.

Il y a donc bien un contrôle administratif des finances des Chambres de Commerce. Mais ce contrôle est plus théorique que pratique. Le Préfet, les Ingénieurs et les Ministres n'ont en somme qu'à contrôler la conformité des comptes et des pièces justificatives. Or ces dernières ont servi à établir les comptes, si bien que le contrôle s'en trouve assez vain. Il n'y a par contre aucun contrôle sur place et sur pièce. L'absence de tout contrôle administratif analogue à celui du contrôle des dépenses engagées ne permet pas de vérifier la légitimité et la régularité d'une dépense.

De plus, les Chambres ne sont pas soumises au Contrôle de l'Inspection Générale des Finances qui sur place et sur pièce ne vient rien vérifier. Il est donc impossible de savoir

dans quelle situation financière exacte se trouve une Chambre de Commerce.

Enfin il n'existe à l'égard des comptables aucune sanction. Leurs comptes échappent en effet au contrôle juridictionnel de la Cour des Comptes. (*)

Les Chambres de Commerce se trouvent donc au point de vue financier dans une situation particulièrement favorisée. Malgré les apparences de contrôle administratif, leur liberté reste complète. Il semble bien qu'elles soient les derniers établissements publics dont les comptes échappent à tout contrôle administratif, financier ou juridictionnel.

(*) Il n'en va pas de même des budgets des ports autonomes qui sont assujettis à toute la hiérarchie des contrôles et qui sont également soumis à la Cour des Comptes.

TITRE III

**L'organisation régionale
des Chambres de Commerce***Les groupements régionaux*

L'idée d'une organisation économique régionale est née des difficultés de la guerre et son auteur, le Ministre du Commerce de l'époque, se proposait d'atteindre par elle un double but : il voulait d'abord l'utiliser pour amener un relèvement économique du pays par la mise en valeur rationnelle de ses richesses ; c'était l'objectif principal, mais il voulait aussi, en réunissant les 150 Chambres de Commerce en un petit nombre de groupements, se donner la possibilité d'obtenir, lors des négociations de la paix et pour la solution des problèmes économiques qu'elles devaient poser, des suggestions utiles, des avis coordonnés, concordants qu'il ne pouvait guère espérer pouvoir obtenir d'une consultation qui s'adressait à chacune des Chambres individuellement.

Il importait d'aller vite, surtout en raison du deuxième objectif visé, et par conséquent éviter les lenteurs d'une réglementation législative. Les dispositions des articles 18 et 24 de la loi du 9 avril 1898, devaient en fournir le moyen. Ces

textes décident, notamment l'article 18, que « les Chambres de Commerce peuvent correspondre directement entre elles, avec les Chambres Consultatives des arts et manufactures et les administrations publiques de leur circonscription, pour toutes les questions relatives aux intérêts commerciaux et industriels du pays. Elles peuvent provoquer, par l'entremise de leurs présidents, une entente sur les objets rentrant dans leurs attributions et intéressant à la fois leurs circonscriptions respectives. » (*)

Et l'article 24, au titre consacré à l'administration financière des Chambres, prévoit que « les Chambres de Commerce peuvent, sous réserve de l'autorisation ministérielle, se concerter en vue de créer, de subventionner ou d'entretenir des établissements, services ou travaux d'intérêt commun, etc. »

S'autorisant de ces textes, le Ministre décida d'organiser les groupements régionaux par voie d'arrêtés ministériels, précédés d'une invitation aux Chambres à s'y prêter. Les arrêtés devaient, en effet, réaliser une organisation volontaire, dans laquelle les Chambres entraient de leur propre gré, le Ministre n'ayant aucun pouvoir, en vertu des textes qu'il utilisait, de les y contraindre.

Les textes qui réglementent l'organisation et le fonctionnement des régions sont : l'arrêté ministériel du 12 avril 1919 et l'instruction ministérielle du même jour, modifiées par l'arrêté du 18 août 1919, l'arrêté et l'instruction du 21 juin 1920,

Primitivement, la division économique comprenait 17 régions ; après quelques modifications on en arriva à 20 ; c'est le nombre des groupements actuels. Les voici, désignés par les villes qui en constituent le centre :

(*) Avant la loi de 1898, les Chambres ne pouvaient pas se réunir pour délibérer sur leurs intérêts communs ; les Correspondances des Chambres entre elles étaient également prohibées.

- 1^e région — Lille
- 2^e région — Amiens
- 3^e région — Rouen
- 4^e région — Caen
- 5^e région — Nantes
- 6^e région — Rennes
- 7^e région — Limoges
- 8^e région — Bordeaux
- 9^e région — Toulouse
- 10^e région — Montpellier
- 11^e région — Marseille
- 12^e région — Grenoble
- 13^e région — Lyon
- 14^e région — Nancy
- 15^e région — Paris
- 16^e région — groupement de la région parisienne
- 17^e région — Clermont-Ferrand
- 18^e région — Dijon
- 19^e région — Bourges
- 20^e région — Besançon

Les groupements régionaux sont administrés par un comité régional composé du président et d'un membre de chaque Chambre, auxquels s'ajoutent pour chaque Chambre, autant de membres que sa circonscription comprend de fois 10.000 patentés ; toute fraction dépassant 5.000 patentés donne droit à un représentant.

Les membres du comité sont élus pour six ans ; renouvelables par tiers tous les deux ans et rééligibles ; des élections partielles ont lieu en cas de décès, de démission ou de non-réélection d'un membre à une Chambre de Commerce.

Le comité nomme pour un an, à la majorité absolue, un bureau composé d'un Président, d'un ou de deux Vice-Prési-

dents, d'un Secrétaire, d'un Trésorier, ou d'un Secrétaire-Trésorier.

Les Préfets ou leurs Représentants, les Sous-Préfets qui exercent leurs fonctions dans la région, l'inspecteur spécial des régions économiques désigné par le Ministre pour assurer la coordination des efforts et la liaison avec le Ministère, ont entrée aux séances des comités régionaux avec voix consultative.

Auprès du comité se trouve un organe permanent, le Secrétaire Général, lequel est nommé par le comité, mais sa nomination doit être homologuée par le Ministre du Commerce qui lui remet une lettre de service l'accréditant auprès des divers services publics.

Le comité et son bureau prennent leurs décisions à la majorité des voix, celle du Président étant prépondérante, en cas de partage.

Mais les décisions ainsi prises ne sont valables que pour Chambres qui les acceptent. Les Chambres, en effet, en entrant dans la région, n'aliènent aucune parcelle de leur liberté. Ainsi que nous aurons l'occasion de le dire plus loin, les régions n'ont pas la personnalité morale ; la loi de la majorité n'y joue donc pas.

La compétence du comité régional ne s'étend qu'aux questions intéressant les circonscriptions d'au moins deux Chambres de Commerce du groupe.

Le comité se réunit tous les trois mois, et en outre, sur la convocation soit du Ministre, soit de son Président, agissant sur la demande du tiers des membres. Pendant l'intersession, le comité est représenté par son bureau, auquel il peut adjoindre un ou plusieurs de ses membres.

Quel est le statut juridique de ces groupements régionaux ? Ils n'en ont point. A lire l'arrêté ministériel qui les institue, on pourrait être tenté à y voir des personnes morales.

L'arrêté du 12 avril 1919 indique, en effet, que les groupements peuvent fonder tout établissement susceptible de développer le commerce et l'industrie de la région, et notamment des bureaux d'épreuve, des musées d'échantillons, des offices de renseignements, des écoles professionnelles. L'énumération est énonciative.

Les établissements fondés seront, dit le texte, la propriété de l'Etat, des départements, des communes, des Chambres de Commerce ou des *groupements régionaux*, suivant la provenance des capitaux employés à les créer. Le texte ajoute, que les groupements peuvent recevoir des dons et legs.

En réalité ces organismes n'ont pas la personnalité morale. Une décision ministérielle ne peut pas la leur conférer et aucun autre acte, décret ou loi, n'est intervenu pour ériger les régions économiques en établissements publics. (*) Ce ne sont certainement pas non plus des personnes morales de droit privé, de sociétés de commerce (ils ne visent pas à la réalisation des bénéfices) ou des associations. Dans tous les cas, aucune des formalités prévues pour ces groupements n'ont été observées lors de la constitution des régions économiques.

C'est si vrai qu'ils n'ont pas la personnalité morale, qu'ils ne peuvent pas emprunter, ne peuvent pas se faire accorder des concessions et ne peuvent pas entrer comme actionnaires dans les sociétés anonymes formées pour l'exploitation de l'énergie électrique ou autres, alors que les Chambres de Commerce et d'autres personnes morales de droit public en font partie.

Cette incapacité constitue même un obstacle assez sérieux au développement de leur activité.

(*) Ce ne sont certainement pas non plus des personnes morales de droit privé. Elles ne sont pas des sociétés de Commerce puisqu'elles ne visent pas à la réalisation de bénéfices. Elles ne sont pas non plus des associations de la loi de 1901, aucune des formalités prescrites par cette loi n'ayant été remplie lors de leur constitution.

L'existence des régions économiques a cependant été reconnue par le législateur, notamment dans la loi du 19 juin 1920, sur l'autonomie des ports maritimes. L'article premier de cette loi prévoit la consultation préalable du comité régional du groupement pour l'institution du nouveau régime dans un port ; l'article 12 prévoit le concours financier de la région.

D'autre part, les décrets de mise en recouvrement des impositions demandées par les Chambres de Commerce, admettent implicitement l'existence des régions, puisque dans les budgets des Chambres, un crédit est prévu pour assurer le fonctionnement de la région dont elles font partie.

En somme, nous nous trouvons en présence d'organismes évidemment licites, mais non légalement réglementés.

Les ressources de ces groupements proviennent des contributions fournies par les Chambres de Commerce, contributions fixées au prorata du montant total des patentes.

Elles peuvent provenir, en outre, ainsi que le prévoit l'arrêté d'institution, de dons et legs, de subventions ainsi que des produits des services qu'ils pourraient exploiter.

Quant au contrôle de leur gestion financière, il est soumis aux mêmes règles que celui des Chambres de Commerce, sauf que le budget et les comptes soumis au Ministre du Commerce, ne le sont pas dans les six mois, comme pour les Chambres de Commerce, mais dans les trois premiers mois de chaque année.

L'activité des régions économiques s'exerce dans des domaines multiples.

Leur rôle étant de dégager et de renforcer la physionomie économique propre à chaque région, de les doter toutes de moyens d'action puissants et rationnellement coordonnés pour leur assurer un rayonnement fécond, elles interviennent dans tous les domaines dont l'aménagement peut aider à ces fins.

C'est ainsi qu'elles agissent sur le terrain de l'enseignement ; par la création d'écoles techniques et d'organismes d'orientation, elles s'efforcent de former des agents économiques adaptés à leur tâche et bien préparés. Des fichiers tenus à jour permettent de centraliser et de diffuser tous les renseignements concernant la vie économique de la région. Des atlas et des publications annuelles font connaître les richesses, les industries et professions propres à chaque région. Des cours et conférences diffusent des renseignements sur nos colonies et font connaître au commerce français les débouchés qu'il pourrait trouver outremer.

Les régions s'occupent encore d'aménagement des réseaux ferroviaires et de façon plus générale, de tout ce qui concerne le transport : voies fluviales, automobiles, aviation.

Leurs comités font des études sur la question de l'exploitation de l'énergie hydro-électrique et les offices qu'elles créent permettent de grouper les intérêts des usagers et de les rendre aptes à résister aux exigences des compagnies productrices.

Enfin, elles sont représentées par leurs membres dans divers services publics. Trois membres de la VIII^e région siègent à côté des membres de la Chambre de Commerce dans le conseil d'administration du port autonome de Bordeaux.

L'activité des régions économiques nous apparaît ainsi intense, féconde, elle est cependant gênée dans son développement par l'absence d'un statut légal. Nous avons vu, en effet, précédemment, qu'elles ne peuvent pas se faire attribuer des concessions de travaux ; elles ne peuvent pas emprunter, émettre des obligations, elles ne peuvent pas entrer dans des sociétés anonymes exploitant les richesses de la région.

TITRE IV

L'assemblée des Présidents

Cet organisme est presque contemporain de la loi du 9 avril 1898, sur les Chambres de Commerce. Il est issu de l'initiative du Président de la Chambre du Commerce d'Angers, qui émit l'idée d'une réunion des Présidents de toutes les Chambres, où seraient discutés les intérêts communs.

Le Ministre du Commerce avait d'abord refusé son autorisation à la réunion de cette assemblée qui lui avait paru dépasser les bornes de ce que prévoyait la loi du 9 avril 1898, dans son article 18 où il est simplement question de la faculté qu'ont les Chambres « de communiquer entre elles et de provoquer, par l'entremise de leurs Présidents une entente sur les objets rentrant dans leurs attributions et intéressant leurs criconscriptions respectives. » Mais, il finit par l'autoriser après avis favorable du Conseil d'Etat. Aux termes de cette autorisation, les Présidents ont le droit de se réunir « sur tout objet rentrant dans les attributions générales des Chambres de Commerce. »

Le but visé par le fondateur de l'assemblée a été de renforcer et de rendre plus efficace le rôle consultatif des

Chambres, en mettant d'accord leurs avis et leurs vœux et en évitant que les vœux émis par telle Chambre importante, tienne en échec les vœux de telle autre chambre non moins important ; en un mot leur objet est d'obtenir une unité de vues.

Quel est le statut de cette assemblée ? Elle n'en a point. Mais un projet de loi vient d'être voté par la Chambre qui lui assure la permanence et lui confère la personnalité morale.

L'assemblée a, chaque année, trois sessions ; elle se réunit à Paris, dans l'hôtel de la Chambre de Commerce de Paris. Le Président de la Chambre de Commerce de Paris est le Président de droit de l'assemblée. Font encore partie de droit du bureau, les Présidents des Chambres de Commerce de Lyon, Marseille, Nantes, Rouen, Bordeaux, Strasbourg, Cholet.

Les résolutions adoptées par l'assemblée sont communiquées aux Chambres. Celles-ci prennent généralement des délibérations conformes qu'elles adressent aux pouvoirs publics. Les vœux et les avis étant ainsi la plupart du temps exprimés dans le même sens, ils agissent plus efficacement auprès des pouvoirs publics.

Le rôle de l'assemblée des Présidents va grandissant ; elle apparaît comme le grand conseil consultatif du commerce et de l'industrie, dont l'action auprès du gouvernement est très importante. Les questions dont elle s'occupe, sont les questions d'intérêt général qui touchent l'ensemble des Chambres de Commerce.

Elle exerce encore son influence par les représentants les Chambres qui les acceptent. Les Chambres, en effet, en tels que le conseil des P.T.T., des Tabacs, le conseil du Travail, des Chemins de Fer, ou encore à la commission supérieure de taxation des bénéfices de guerre, etc.

CONCLUSION

L'AVENIR DES CHAMBRES DE COMMERCE

L'ancienneté des chambres et leur survie aux événements politiques les plus graves semblent constituer pour elle un brevet de longue vie.

Leur importance et leur opulence actuelle semblent corroborer un tel état de chose. Aucune critique d'ensemble n'a été élevée contre leur activité et pourtant la situation réelle des Chambres de Commerce s'est trouvée très diminuée par l'évolution des faits depuis quelques années.

Des projets de loi ont vu jour qui ont pour objet de modifier le recrutement des assemblées consulaires. Mais plus encore, c'est l'apparition d'organes représentatifs d'un genre nouveau qui est venue affaiblir l'action des Chambres de Commerce.

MODIFICATIONS APPORTEES AU RECRUTEMENT DES CHAMBRES

Le projet de loi de Messieurs Bergery et Isard a pour objet d'étendre largement la représentation du petit commerce et de la petite industrie dans les Chambres.

Ses auteurs considèrent en effet que la part faite au petit commerce est insuffisante. Leur projet modifierait sensiblement la composition actuelle des chambres.

Aux termes de leur proposition, les sièges de Chambres de Commerce seraient répartis « entre les industries ou groupes d'industries et les commerces ou groupes de professions commerciales, en tenant compte de la population active, c'est-à-dire du nombre de patentés de ces industries, commerces ou groupes dans la profession. »

A l'appui de leur projet, MM. Bergery et Izard citaient la Chambre de Commerce de Paris où les électeurs de la 1^{re} catégorie, au nombre de 7.436, ont 31 représentants, alors que ceux de la 2^e catégorie, au nombre de 12.270, n'ont que 9 représentants.

La grande industrie et le gros commerce perdraient la place prépondérante qu'ils occupent aujourd'hui dans ces institutions. Une véritable « démocratisation » des Chambres en résulterait.

Des critiques très vives ont été adressées à ce projet. En premier lieu l'existence de Chambres de métiers permet déjà au petit commerce et à la petite industrie de faire entendre leurs doléances et d'exposer leurs revendications. Ouvrir largement les portes des Chambres à ces mêmes commerçants aboutirait à leur donner une seconde représentation. Ce projet n'aurait pas comme effet de faire disparaître une injustice existante mais bien plutôt d'en créer une nouvelle.

Le petit commerce qui a déjà sa représentation légale organisée dans le cadre des Chambres de métiers en obtiendrait une seconde. Au contraire la grande industrie, noyée dans les Chambres de Commerce parmi les représentants du petit commerce, perdrait toute représentation effective.

Par ailleurs les modifications apportées aux compositions des Chambres risquerait de se répercuter sur les services qu'elles gèrent. Si bien disposés qu'ils puissent être, les nouveaux membres seraient peut-être moins préparés que les anciens à assurer la bonne exécution des différents services des Chambres.

Quoiqu'il en soit le projet de loi de Messieurs Bergery et Izard, s'il a soulevé des polémiques passionnées, n'a pas encore été adopté par le parlement.

CHAMBRES ET CONSEIL NATIONAL ECONOMIQUE

La création d'un organisme national où les voix les plus autorisées du commerce et de l'industrie puissent se faire entendre, fut réclamée au lendemain de la guerre. Le mouvement trouva sa réalisation dans le C. N. E. qui fut créé par décret en 1924.

Le nouvel organisme différait du Conseil général du Commerce de l'Ancien Régime, en ce qu'il n'était pas le degré supérieur d'une institution dont les Chambres de Commerce auraient formé la base.

Différent d'elles par son recrutement : il comptait à côté de représentants du commerce et de l'industrie, des représentants de l'agriculture et des pouvoirs publics, il s'en différenciait également par son statut. D'origine purement administrative, aucune loi n'avait sanctionné sa création et ses attributions étaient purement consultatives. La gestion d'aucun service public ne lui était confiée mais il n'en présentait pas moins une véritable atteinte à l'aune des prérogatives essentielles des chambres. Le rôle représentatif de celles-ci s'affaiblissait en fait au profit du C. N. E., qui placé près du gouvernement était plus à même de donner rapidement à celui-ci les avis qui pourraient lui être demandés.

La réorganisation toute récente du C. N. E. si elle a tenu compte de l'existence des Chambres de Commerce, n'en a pas moins porté une atteinte nouvelle, au rôle représentatif de celles-ci.

Le législateur, lors de la réorganisation du Conseil national économique, s'est inspiré des idées qui avaient présidé à la création du premier conseil. Les producteurs ne sont pas seuls à être représentés dans le nouvel organisme. Les con-

sommateurs et les représentants des Pouvoirs Publics, qui se trouvent dénommés représentants des intérêts de la nation, y siègent également.

La composition du Conseil présente donc par elle-même une grande différence avec les anciens organismes officiels de représentation des intérêts. Producteurs y sont mêlés, industriels, commerçants et agriculteurs siègent à côté les uns des autres et non plus dans des chambres séparées et sans relations les unes avec les autres. •

De plus les membres producteurs du Conseil N. E. ne sont pas recrutés uniquement parmi les chambres de commerce d'agriculture et des métiers.

Si le législateur a tenu compte de l'existence de ces dernières et leur a donné la charge de désigner un certain nombre de représentants, la majorité de ceux-ci est désignée par des organismes, qui pour avoir eu un statut créé par le législateur n'en restent pas moins strictement privés.

Ce sont en effet les représentants des syndicats qui forment la majorité au C. N. E., mais à côté des représentants du syndicat patronal on trouve également des délégués des syndicats ouvriers.

La composition du C. N. E. est donc très différente de celle des Chambres de Commerce. Les attributions consultatives et le rôle de donneur d'avis qui lui a été conféré par le parlement n'en constitue pas moins une atteinte très sensible au caractère représentatif des Chambres de Commerce.

Le fait même que la majorité des producteurs ne soient pas pris au sein de celles-ci mais dans les syndicats, montre bien que ce sont ceux-ci qui sont aujourd'hui les plus actifs représentants de l'Economie nationale.

CHAMBRES DE COMMERCE ET SYNDICATS PROFESSIONNELS

Les syndicats professionnels ont reçu leur statut légal de la loi d'Avril 1884. Mais leur expansion date surtout de la guerre. Les événements de Juin 1936 leur ont fait prendre, du côté patronal comme du côté ouvrier, une importance prépondérante.

Ce sont ces syndicats qui constituent aujourd'hui la représentation la plus active des intérêts économiques. Le nombre de leurs membres comme la puissance de capitaux dont ils disposent et la perfection de leur organisation leur a fait prendre auprès des pouvoirs publics, la place de conseillers que le législateur d'autrefois avait voulu réserver aux Chambres de Commerce.

Leur rôle a été longtemps purement officieux. Dès 1924, leurs représentants siégeaient au C. N. E. et depuis Juin 1936 des textes législatifs nombreux sont intervenus qui leur ont donné une place officielle sans cesse plus importante dans les conseils du gouvernement.

A leur influence de fait se substitue ainsi une influence de droit. Les syndicats patronaux désignent, concurremment avec les Chambres de Commerce, des délégués au C. N. E.

Mais à côté des syndicats patronaux, les syndicats ouvriers désignent également des délégués, dans les conseils du gouvernement, non comme représentants des consommateurs, mais comme représentants des producteurs.

La notion même de représentation s'est étendue en évoluant, et si les Chambres de Commerce ont perdu une part de leurs attributions au profit de syndicats patronaux, les syndicats ouvriers sont également considérés aujourd'hui comme représentants des intérêts économiques.

L'une des caractéristiques de l'époque est bien cette participation du travail au même titre que le capital dans les conseils du gouvernement.

Après l'égalité des droits politiques qu'elle a acquise au 19^e siècle, la classe ouvrière s'efforce d'obtenir le droit d'intervenir directement dans la direction de la production. Dans le cadre local, à l'intérieur de l'usine, elle a obtenu des avantages limités. Au contraire sur le plan national, aussi bien au C. N. E. que dans les organismes créés depuis quelques années, les syndicats ouvriers ont su acquérir une place parfois égale à celle du patronat.



Les Chambres de commerce, en raison de la rigidité des règles sur lesquelles elles reposent, semblent mal équipées pour pouvoir suivre une telle évolution.

Le manque de souplesse des textes qui les régissent les empêche d'intervenir activement dans l'évolution générale de l'Economie. Moins bien outillées que les syndicats, elles ne peuvent agir avec la même efficacité qu'eux.

Elles ont normalement perdu la part d'influence acquise par les syndicats ouvriers. Par contre, il ne semble pas qu'elles aient su participer au regroupement patronal qui s'est effectué depuis Juin 1936.

Des efforts ont été pourtant tentés en ce sens.

Une réunion d'industriels et de commerçants avait, le 20 Juillet, entendu un discours du Président de l'Assemblée des Présidents de Chambres de Commerce. Dans son allocution, celui-ci avait insisté sur les différences qui faisaient qu'aucune « concurrence » ne devrait pouvoir être possible en syndicats et Chambres de Commerce :

« Deux grandes séries d'organismes personnifient le patronat industriel et commercial : les Chambres de Com-

» merce, d'une part, et les Syndicats professionnels, d'autre part, avec leurs Unions, leurs Fédérations, etc..

» Y a-t-il dualité ?

» Y a-t-il « concurrence » d'objets entre ces organismes ?

» Nous affirmons qu'il n'en existe pas et pour qu'il n'y ait aucun doute, dans votre esprit, il faut, dans l'un et l'autre cas, repartir des principes et des données de base.

» Les Syndicats sont, par essence, des organismes professionnels. Il est inutile d'insister sur ce point, mais on ne saurait trop le souligner. Ils ont « exclusivement pour objet l'étude et la défense des intérêts économiques, industriels, commerciaux et agricoles ». Etude, défense des intérêts professionnels auxquelles s'ajoute l'organisation de la profession.

» Ainsi leur objet c'est, selon l'expression même de la loi, « l'intérêt collectif de la profession » dont ils sont l'instrument de défense et d'organisation.

» *Que les pouvoirs publics voient en eux un organe représentatif des intérêts professionnels ou même interprofessionnels, sans doute.* Par le nombre de leurs adhérents, par l'importance économique des professions syndiquées, par la personnalité des dirigeants, les Syndicats peuvent, en fait, revêtir une valeur représentative. Nous disons en fait, car cette mission représentative n'est pas mentionnée dans la législation syndicale codifiée. Elle peut être très naturellement la conséquence heureuse du degré de développement réalisé. Elle peut constituer le couronnement d'une activité particulièrement féconde. Mais elle n'est pas un des buts premiers, un des objets organiques de l'institution syndicale. »

L'orateur avait insisté également sur l'idée de liberté syndicale pour en tirer la conclusion que le législateur n'avait pas voulu faire d'eux des organismes représentatifs.

» Une telle liberté suffirait à montrer que le » syndicat » n'a pas été voulu comme une institution représentative, car » celle-ci ne se conçoit ni avec l'absence de tout organe représentatif, ni avec la multiplicité d'organes représentatifs » identiques. »

Aux syndicats il avait opposé les Chambres de Commerce créées pour représenter et auxquelles leurs statuts assure une efficacité dans ce rôle.

En conclusion, le Président de l'Assemblée des Présidents avait indiqué qu'en se fondant sur les différences entre Syndicats et Chambre, on pouvait fixer les limites de l'activité de chacun de ces organismes.

» Quelle conclusion tirer ?

» Il me paraît — et c'est là le point crucial de ma communication, parce que j'estime que c'est le cœur même du » problème — il me paraît, dis-je, qu'il convient de fonder » sur la différenciation de l'action syndicale et de l'action » consulaire, la raison même de leur union.

» A chacun son rôle dans la hiérarchie des objets et » dans la collaboration des organes.

» Il faut rapprocher les Chambres de Commerce de leurs » sources et rendre plus étroites leurs relations avec le collège non plus seulement électoral mais professionnel.

» Le collègue électoral se prononce à intervalle périodique : il faut doubler cette participation électorale périodique d'une participation professionnelle permanente. »

Puis dans une partie constructive il avait insisté sur la nécessité de la conjonction de l'action syndicale et de l'action populaire basée sur une juste compréhension de leurs caractères respectifs.

Il s'était efforcé enfin de prévoir la création d'organismes qui pussent, par l'union d'activités différentes, assurer à la production la représentation la plus efficace.

» Voyons plus avant dans la construction.

» Pour représenter localement les intérêts communs à
» tous les chefs d'entreprise, pour être à la base, la Maison
» publique du Commerce et de l'Industrie : la Chambre du
» Commerce, qui est l'élue de tous, est la mandataire légale
» de tous les employeurs.

» C'est elle le pivot, le lieu de ralliement des énergies, le
» centre où se débattent les intérêts communs. C'est elle qui
» doit être l'animateur de ces intérêts, parce qu'elle en est,
» seule, le point convergent.

» Nous voyons autour de ce point convergent, le faisceau
» des forces syndicales groupées en une ou plusieurs unions
» locales interprofessionnelles.

» Un double courant doit, d'une façon constante, s'instituer.

» Gardienne et responsable des intérêts publics de ses
» ressortissants, la Chambre de Commerce ne saurait voir
» morceler ce rôle de représentation auprès des Pouvoirs Publics et des autorités administratives locales. Dans toutes
» les circonstances mettant en jeu des intérêts communs ou
» touchant l'ordre public sur lequel reposent le Commerce et
» l'Industrie, c'est la Chambre de Commerce qui est qualifiée
» pour intervenir. Et s'il peut y avoir intérêt à ce qu'elle
» n'intervienne pas seule, il faut que son intervention soit et
» reste directrice. Dans ce domaine des intérêts généraux
» des entreprises, l'action intersyndicale doit être une action
» d'épaullement, d'adhésion, de discipline. »

Les événements n'ont pas permis à Monsieur Dallonze de réaliser ses projets.

Le législateur a, à plusieurs reprises, en 1936 et en 1937, donné aux Syndicats professionnels l'appellation d'organismes représentatifs et concurremment avec les Chambres de Commerce, les associations de la loi de 1884 se sont vues appeler à donner leur opinion au nom des professions qu'elles groupent.

Il ne semble pas d'ailleurs qu'en 1936 une répartition des rôles entre Syndicats et Chambres fut encore possible. Depuis des années, les producteurs s'efforçaient d'obtenir par leurs syndicats, les avantages que les assemblées consulaires (*) n'auraient pu leur faire avoir. (**)

Trop longtemps les Chambres et les Syndicats professionnels s'étaient ignorés. Le jour tardif où a été cherché un terrain d'entente, celle-ci s'est révélée impossible.

Faut-il déduire de l'importance croissante des syndicats que les Chambres de Commerce soient condamnées et que les jours qui leur restent soient comptés ? Nous ne le pensons pas.

La Chambre de Commerce, organe représentatif, ne semble pas devoir retrouver son importance ancienne. L'évolution sociale actuelle laisse supposer que l'organisation professionnelle, si jamais elle se réalise, se fera plutôt sur une base syndicale.

N'ayant pas pu évoluer à temps, la Chambre de Commerce a perdu en partie son rôle représentatif au profit des Syndicats. Mais la Chambre de Commerce, établissement public, est aussi un organe de gestion de très importants services. Et ici l'effort des Assemblées consulaires a été couronné d'un succès complet.

Les Chambres ont su réaliser une œuvre magnifique. Elles ont fait prospérer les services dont elles avaient reçu la

(*) En raison même de leur caractère d'Etablissement Public.

(**) En fait sinon en droit les syndicats avaient peu à peu assumé le rôle représentatif réservé à l'origine, aux Chambres.

charge et la perfection à laquelle elles les ont amenées, a incité le législateur à leur donner des attributions nouvelles. C'est ainsi que la Chambre de Commerce de Paris a été choisie de préférence à tout ministère pour organiser et gérer l'Office de Compensation.

Par ailleurs, dans l'ordre de l'enseignement, elles ont fait un travail efficace. Elles ont multiplié les écoles et se sont les vraies créatrices de l'enseignement professionnel. Les cours qu'elles ont ouverts ont permis à chacun, quelque soit sa situation sociale, de s'instruire et de s'élever. Elles ont parfois même créé des institutions absolument originales qui n'ont pas leur pareil à l'Etranger : le Musée des étoffes de Lyon, par exemple, est une de leurs plus belles réussites.

Les Chambres de Commerce ont donc prouvé leur utilité. Aussi doivent-elles vivre. La perte de leurs attributions représentatives n'est pas une raison pour attribuer la gestion de leurs services à d'autres établissements publics. Les municipalités, qui seraient le plus sûrement désignées pour recevoir les services appartenant aux Assemblées Consulaires, ne pourraient pas les gérer aussi parfaitement. Quelque soit la volonté des édiles, la multiplicité des services gérés déjà par eux ne leur permettrait pas de diriger avec une pareille efficacité les services qui relèvent actuellement des Chambres.

Ce qu'ont réalisé les Chambres de Commerce, assemblées de techniciens, seules les Chambres de Commerce paraissent désignées pour le continuer.

Aussi faut-il souhaiter que des réformes trop hâtives ne viennent pas porter atteinte à une œuvre séculaire. La modification du régime électoral des Chambres n'apportera aux petits industriels et commerçants aucun avantage nouveau.

Leurs intérêts professionnels sont et seront toujours mieux défendus par des syndicats plus à même de connaître leurs besoins.

Par contre, les transformations que subirait la composition des chambres risquerait de substituer à des techniciens de nouveaux membres moins expérimentés et dont la bonne volonté ne serait pas suffisante pour gérer au mieux de la collectivité des services d'intérêt général.

VU :

Le Président de la thèse,

MESTRE.

VU :

Le Doyen,

Edgard ALLIX.

VU ET PERMIS D'IMPRIMER :

Le Recteur de l'Académie de Paris,

G. ROUSSY.

BIBLIOGRAPHIE

I. REPERTOIRE, RECUEILS ET PRECIS

- *Répertoire Dalloz.*
- *Supplément du Répertoire Dalloz.*
- *Recueil Périodique Dalloz.*
- *Répertoire Béquet.*
- *Recueil Sirey.*
- *Recueil des Arrêts du Conseil d'Etat et de la Cour des Comptes.*

Les Lois Annotées (Dwegier).

COLSON. — *Economie Politique.*

DUQUIT. — *Principes de Droit Public.*

ESCARRA ET RAULT. — *Principes de Droit Commercial.*

HAURION. — *Principes de Droit Public.*

JEZE. — *Principes de Droit Public.*

MARRE. — *Cours professé aux Sciences Politiques.*

MESTRE. — *Consultation sur le Régime des Bourses de Commerce.*

PERCERON. — *Cours de Droit Commercial.*

ROLLAND. — *Petit précis de Droit Administratif.*

ROLLAND. — *Cours professé au Doctorat.*

LYON CAEN ET RENAULT. — *Traité, Droit Commercial.*

TALLER. — *Droit Commercial.*

TRUCLY. — *Economie Politique.*

WABL. — *Droit Commercial.*

II. PUBLICATIONS DE CHAMBRES DE COMMERCE

- *Bulletins, comptes rendus, procès-verbaux et publications des Chambres de Commerce.*
- *Bulletins et comptes rendus des séances des régions économiques.*
- *Réunions des Comités Directeurs des diverses régions économiques.*

III. OUVRAGES DIVERS

- BERGASSE. — *Notice sur la Chambre de Commerce de Marseille.*
- BERTAUT. — *Histoire de la Chambre de Commerce de Marseille.*
- BARREZ. — *Une Chambre de Commerce indépendante au 18^e siècle.*
- BENASSIEUX. — *Conseil de Commerce et Bureau du Commerce.*
- BENASSIEUX ET LELONG. — *Procès-verbaux du Conseil du Commerce.*
- BLANCHARD. — *Table chronologique contenant recueil.*
- COLSON. — *Cours d'Economie Politique.*
- CATALOGNE. — *Hebdomadaire des Chambres de Commerce.*
- DRAMARD. — *Bibliographie de la bibliographie générale du Droit français.*
- BENASSIEUX. — *Les Assemblées Représentatives du Commerce sous l'Ancien Régime.*
- CHAMBRE DE COMMERCE DE PARIS. — *Régime de la Chambre. — Centenaire de la Bibliothèque. — Notice sur le Régime. — Services Administratifs.*

CHAMBRE DE COMMERCE DE MARSEILLE. — *Une grande Maison dans une grande Cité.*

COMITE PREPARATOIRE DES ELECTIONS CONSULAIRES DU DEPARTEMENT DE LA SEINE.

COLSON. — *Cours d'Economie Politique.*

GARET. — *Source de l'Histoire des Institutions.*

GUILLAUD. — *Les Chambres de Commerce, leur passé et leur avenir.*

GUILLAUMET. — *Les Chambres de Commerce avant et depuis la loi de 1898.*

GLASSEN. — *Les Juges et Consuls des Marchand.*

GRAS. — *Le Conseil du Commerce de St-Etienne.*

GEURAUD. — *Histoire de la Politique Commerciale de la France.*

GIDE. — *Principes d'Economie Politique — Cours d'Economie Politique.*

FOURNIER. — *La Chambre de Commerce de Marseille d'après ses Archives Historiques.*

FONTANON. — *Edits et Ordonnances des Rois de France.*

FOULON. — *Etudes sur la Représentation Légale du Commerce de France.*

HUTTEAU d'ORIGNY. — *Des Institutions Commerciales en France.*

HAMELET. — *Les Chambres de Commerce, leur Régime Juridique.*

HISTORIQUE DE LA CHAMBRE DE COMMERCE DE LILLE.

ISAMBERT. — *Recueil général des anciennes lois françaises*

JULIANY. — *Essai sur le Commerce de Marseille.*

LACOUR. — *Précis de Droit Commercial.*

LAFFEMAS. — *Règlement d'intérêt général pour dresser les manufactures.*

LAFFEMAS. — *Les Moyens de chasser la Gueuserie.*

LE CHEVALLIER. — *Les Chambres de Commerce avant et depuis la loi de 1898.*

LOI 1898.

LOI 1908 RELATIVE AUX ELECTIONS.

LOEZ. — *Le Suicide des Chambres de Commerce.*

MANUEL. — *Statut International des Chambres de Commerce.*

NERON. — *Recueil d'Edits et d'Ordonnances Royaux.*

PAUSET. — *La Chambre de Commerce de Lyon.*

PARDESSUS. — *La Bibliothèque de Droit Commercial.*

PRENET. — *Le Régionalisme Economique*

RAPPORT. — *Présenté à l'Assemblée Nationale.*

RECUEIL. — *Général des anciennes lois françaises.*

RECUEIL. — *Des Lois, Décrets, Ordonnances et Arrêtés relatifs aux Chambres de Commerce.*

REGIME. — *Des Chambres de Commerce.*

SAVARE. — *Les Chambres de Commerce.*

SAVARY. — *Le parfait négociant.*

SOMMERVOGEL. — *Table des Mémoires de Treieux.*

THALLER. — *De la Place du Commerce dans l'Histoire.*

THALLER. — *De la Place du Commerce dans le Droit Général.*

THIERRY. — *Essai sur l'Histoire du Tiers Etat — Esquisse d'une Histoire Economique et Sociale de la France depuis les Origines jusqu'à la Guerre.*

SEE. — *Esquisse d'une Histoire économique et sociale de la France depuis les Origines jusqu'à la Guerre.*

VANDAL. — *Une Ambassade Française en Orient sous Louis XV.*

TABLE DES MATIÈRES

CHAPITRE I HISTORIQUE

HISTORIQUE	7
<i>XVI^e Siècle</i>	10
<i>XVII^e Siècle</i>	13
<i>XVIII^e Siècle</i>	16
Principes de l'organisation	18
Composition	21
Attributions	25
Régime financier	28
Règles budgétaires	30
<i>Révolution</i>	32
<i>XIX^e Siècle</i>	35

CHAPITRE II

LE REGIME ACTUEL DES CHAMBRES

REGIME ACTUEL DES CHAMBRES	39
----------------------------------	----

PREMIERE SECTION

STRUCTURE DES CHAMBRES	41
<i>Institution des Chambres</i>	41
<i>Circonscription</i>	42
<i>Recrutement</i>	43
Electorat	44
Eligibilité	47
Formation des listes	48
Forme de l'élection	53
Installation des membres	55
Contentieux	55

<i>Nature juridique</i>	56
<i>Régime des délibérations</i>	71

DEUXIEME SECTION

FONCTIONNEMENT DES CHAMBRES	73
§ <i>Attributions consultatives</i>	73
§ <i>Attributions administratives</i>	77
a) Exploitation entreprises commerciales	83
1) Bureau de conditionnement	84
2) Bancs d'épreuve	86
3) Entrepôts	86
4) Bourses de Commerce	88
b) Exploitation de l'outillage des ports	99
c) Etablissements d'enseignement	108
d) Licences d'Importation	112
e) Offices de compensation	113

CHAPITRE III

LA GESTION FINANCIERE

GESTION FINANCIERE	115
§ <i>Principes généraux</i>	117
§ <i>Ressources</i>	119
a) Ordinaires	119
b) Extraordinaires	122
c) Emprunts	123
d) Surtaxes	125
§ <i>Règles budgétaires</i>	126
a) Structure du budget	126
b) Procédure	127
1) Préparation	127
2) Vote	127
3) Approbation	128
c) Pouvoirs du Ministre	128
d) Exécution du budget	129
1) Recettes	130

LES CHAMBRES DE COMMERCE 163

2) Dépenses	130
e) Contrôle	131
1) A priori	132
3) A posteriori	132

CHAPITRE IV

L'ORGANISATION REGIONALE

ORGANISATION REGIONALE	135
------------------------------	-----

CHAPITRE V

L'ASSEMBLEE DES PRESIDENTS

ASSEMBLEE DES PRESIDENTS	143
--------------------------------	-----

CONCLUSION

<i>L'avenir des Chambres de Commerce</i>	145
<i>Projet de modifications</i>	145
<i>Chambres et Conseil National Economique</i>	147
<i>Chambres et Syndicats</i>	149
